

Commissies als effectieve methode voor consultatie en consensusvorming in netwerksamenlevingen

Een verkenning van het functioneren van recente commissies en hun secretariaten



Naam: Caroline M.A.W. van Doorn

Studienummer: 190701

Opleiding: Bestuurskunde (dag)

Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Vakgroep Bestuurskunde

Datum: November 2004

Scriptiebegeleider: Prof. Dr. Ing. G.R. Teisman
Tweede lezer: Prof. Dr. M.J.W. van Twist
Ir. M.B. Kort

Commissies als effectieve methode voor consultatie en consensusvorming in netwerksamenlevingen

Een verkenning van het functioneren van recente commissies en hun secretariaten

Naam: Caroline M.A.W. van Doorn
Studienummer: 190701
Opleiding: Bestuurskunde (dag)
Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Vakgroep Bestuurskunde
Datum: November 2004
Scriptiebegeleider: Prof. Dr. Ing. G.R. Teisman
Tweede lezer: Prof. Dr. M.J.W. van Twist
Ir. M.B. Kort

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	6
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Bestuurskundige relevantie	9
1.3 Vraagstelling	10
1.4 Conceptueel kader	11
1.4.1 Definitie Netwerksamenleving	11
1.4.2 Definitie Commissies	12
1.4.3 Definitie Secretariaat	12
1.4.4 Definitie Samenstelling	13
1.4.5 Definitie Werkwijze	13
1.4.6 Definitie Beeldvorming / Typologie	13
1.4.7 Conceptueel schematisch kader	14
1.5 Analytisch kader	14
1.6 Onderzoeksmateriaal / -methodologie	15
1.6.1 Onderzoeksstrategie	17
1.6.2 Empirisch materiaal en casuïstiek	17
1.7 Opbouw	18
1.8 Afsluitend	18
Hoofdstuk 2 Commissies & Netwerksamenleving	19
2.1 Commissie in historisch perspectief	19
2.2 Instellingsredenen	20
2.3 Van netwerkorganisatie naar netwerksamenleving naar commissies	22
2.3.1 De netwerkorganisatie	22
2.3.2 De netwerksamenleving	23
2.3.3 Schikken & Plooien, Compromis & Consensus in de netwerksamenleving	24
2.3.4 Schikken & Plooien, Compromis & Consensus in de commissie	26
2.4 Afsluitend	27
Hoofdstuk 3 Commissies in perspectief en de typologieën	28
3.1 Commissies in perspectief	28
3.2 Overzicht commissies	29
3.2.1 Politieke en niet-politieke commissies	30
3.2.2 Tweede Kamer commissies	31
3.2.3 Eerste Kamer commissies	31
3.2.4 Provinciale en Gemeentelijke commissies	31
3.3 Typologieën van commissies	31
3.3.1 Manifeste typologieën	31
3.3.2 Latente typologieën	32
3.4 Afsluitend	34

Hoofdstuk 4	Secretariaten in perspectief en de typologieën	35
4.1	Secretariaten in perspectief	35
	4.1.1 In-/Samenstelling	36
	4.1.2 Werkwijze	37
4.2	Typologieën van secretariaten	37
	4.2.1 Ambtelijk versus extern	37
	4.2.2 Penvoerder van de commissie	39
	4.2.3 Liaison van de commissie	39
	4.2.4 Procesmanager van de commissie	40
4.3	Afsluitend	40
Hoofdstuk 5	Casuïstiek	41
5.1	Commissie Groei Schiphol en Milieu	41
	5.1.1. Context	41
	5.1.2 Samenstelling commissie	41
	5.1.3 Werkwijze secretariaat	42
5.2	Commissie Economische Effect Rapportage lange termijn uitbreiding Schiphol	42
	5.2.1. Context	42
	5.2.2 Samenstelling commissie	43
	5.2.3 Werkwijze secretariaat	43
5.3	Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid	44
	5.3.1. Context	44
	5.3.2 Samenstelling commissie tot 2001	44
	5.3.3 Werkwijze secretariaat	44
	5.3.4 Samenstelling commissie vanaf 2001	45
	5.3.5 Werkwijze secretariaat	45
5.4	Veiligheid Adviescommissie Schiphol (VACS)	46
	5.4.1. Context	46
	5.4.2 Samenstelling commissie	46
	5.4.3 Werkwijze secretariaat	47
5.5	Commissie Milieu Effect Rapportage (MER)	47
	5.5.1. Context	47
	5.5.2 Samenstelling commissie	47
	5.5.3 Werkwijze secretariaat	48
5.6	Afsluitend	48
Hoofdstuk 6	Commissie typologieën in casuïstiek	49
6.1	Analyse werkwijze commissie	49
6.2	Manifeste typologieën bij Schipholproblematiek	49
	6.2.1 Manifeste typologieën per casuïstiek	49
6.3	Latente typologieën bij Schipholproblematiek	50
	6.3.1 Latente typologieën per casuïstiek	51
6.4	Afsluitend	52
Hoofdstuk 7	Secretariaten typologieën in casuïstiek	53
7.1	Analyse werkwijze secretariaat	53
	7.1.1 Fase 1 Aanvangsfase	53
	7.1.2 Fase 2 Overleg- en onderzoeksfase	53
	7.1.3 Fase 3 Schrijffase	54
	7.1.4 Fase 4 Rapportagefase	55

7.2	Omstandigheden & Effecten	55
7.2.1	Werken onder tijdsdruk	55
7.2.2	Werken binnen gegeven kaders	56
7.2.3	Werken met diverse commissieleden	57
7.3	Vergelijking gemeentesecretaris	57
7.4	Typologieën in casuïstiek	58
7.4.1	Penvoerder in casuïstiek	58
7.4.2	Liaison in casuïstiek	58
7.4.3	Procesmanager in casuïstiek	58
7.5	Wanneer welk secretariaat?	59
7.6	Afsluitend	59
Hoofdstuk 8 Competenties van het secretariaat		61
8.1	Inleiding	61
8.2	Stijlkenmerken & Competenties	62
8.2.1	Stijlkenmerken bij typen secretariaten	62
8.3	Gedragvaardigheden & Competenties	62
8.3.1	Gedragvaardigheden bij typen secretariaten	63
8.3.2	Dominante competenties in typologieën	65
8.3.3	Dominante competenties in casuïstiek	65
8.4	Welk type secretariaat & competenties bij welke commissie?	66
8.5	Afsluitend	68
Hoofdstuk 9 Conclusie		69
9.1	Inleiding	69
9.2	Commissie in de netwerksamenleving	69
9.3	Typologieën van commissies	70
9.3.1	Typologieën commissies in casuïstiek	71
9.4	Secretariaat	72
9.4.1	Samenstelling	72
9.4.2	Werkwijze	73
9.4.3	Typologieën	73
9.4.4	Competenties	74
9.4.5	Typologieën en competenties van secretariaten in casuïstiek	75
9.5	Bijdrage aan de bestuurskunde	75
9.6	Toekomst van commissies en secretariaten	76
Literatuur		78
Bijlagen		82
	Respondentenlijst	83
	Interviewleidraad	84
	Verslag bijeenkomst Berenschot	88

VOORWOORD

Met deze scriptie sluit ik vijf mooie studiejaren aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam af. Met veel plezier kan ik terugkijken op het volgen van de opleiding Bestuurskunde aan de Faculteit Sociale Wetenschappen. In dit voorwoord wil ik een aantal mensen bedanken.

In eerste plaats degenen die mij bij het scriptietraject hebben begeleid. Ik wil Prof. Dr. Ing. G.R. Teisman bedanken voor het zeer efficiënte en productieve begeleiden van mijn scriptie. Mark van Twist wil ik bedanken voor het feit dat ik zes maanden bij Berenschot Procesmanagement BV een leerzame stage mocht volgen. Tevens wil hem bedanken voor het optreden als tweede lezer voor mijn scriptie.

Speciale dank gaat uit naar Michiel Kort, voor het lezen en becommentariëren van mijn scriptie en voor de frequente -koffie-en-"luns"-sessies- op vrijdag op de uni. Martin Schulz wil ik bedanken voor de begeleiding en input bij mijn stage- en scriptietraject. Verder wil ik alle Procesmanagement "Beren" bedanken voor de gezellige zes maanden. Speciaal nog te noemen het "Jeugdthonk": Jan Pedro, Annelies en Irene: het was echt heel GEMUTLICH en BEREgezellig met jullie!

Verder wil ik een aantal vrienden bedanken die een inhoudelijke bijdrage aan mijn scriptie hebben geleverd: David (voor de "waarom/hoezo" vragen), Caroline (voor de grammaticale (en "FF") controle), Anne-Marie (voor de input en controle en...de woensdag Eten-Golfen-Dudoktaart-avonden), Afke&Marijke (voor de aanpak en analytische eyeopeners en....lieve vriendinnen, voor zoveel meer.....) en Nadine & Willem (voor de betrokkenheid, altijd.....).

Mijn hele studententijd was ik veel te vinden op de 8^e verdieping van het Mgebouw! Het student-assistent was een meerwaarde voor mijn studie. Heel de vakgroep Bestuurskunde wil ik bedanken voor: de colleges, de werkzaamheden die ik bij velen heb mogen verrichten en de gezelligheid. Een aantal mensen in het bijzonder wil ik noemen: Lex Cachet: dank voor het mogen werken met je! Tilly Beukenholdt: bedankt voor je betrokkenheid op elk gebied! De dames van het secretariaat, Lalita, Karin en Yneke: bedankt voor het altijd gebruik kunnen maken van de faciliteiten. In kader van student-assistenschappen waren op de 8^e altijd dezelfde student-assistenten te vinden: Xamara, Kammai, Wouter Jan en Josta, bedankt voor het samenwerken! Verder wil ik de groep (studenten en docenten) van de gevolgde Master Bestuur & Management van Complexe Ruimtelijke Ontwikkelingen bedanken, met name voor de "evaluatie" bijeenkomsten op vrijdag.

Heel speciaal wil ik noemen mijn ouders: papa en mama, bedankt voor jullie liefde, motivatie, interesse, intense betrokkenheid en support op elk gebied en in alle fasen van mijn studietijd! Zo ook mijn lieve zus Martine & Jan Pieter.

Verder dank aan (oud-) bewoners van het Castello Beukelsdijk en Paleis te Hoog Gegrepen, voor de jaren van gezelligheid en vriendschap.

Mijn studietijd heb ik mogen delen met vele bijzondere vrienden: lieve allemaal bedankt voor alle mooie herinneringen!

Caroline

Rotterdam, oktober 2004

SAMENVATTING

Dit scriptieonderzoek neemt de het verschijnsel van commissies en het functioneren van haar secretariaten onder de loep. De theorie heeft zich gericht op de netwerksamenleving. Om een beeld te krijgen van de het functioneren van commissies en hun secretariaten is een documentatieanalyse gepleegd en zijn interviews gehouden. Mijn casuïstiek heeft zich gericht op een vijftal commissies omtrent de Schipholproblematiek (de commissie Groei Schiphol en Milieu, de commissie EER lange termijn uitbreiding Schiphol, de commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid, de commissie VACS en de commissie M.E.R.) Aan de hand van vragen over samenstelling, werkwijze, invloed en competenties is bekeken hoe secretariaten van commissies functioneren. De commissies en secretariaten heb ik geconfronteerd met de typologieën.

We leven in een netwerksamenleving die zich kenmerkt door begrippen als consensus, consultatie en compromis. Het verschijnsel commissies lijkt te passen in deze samenleving. Door middel van het instellen van ad hoc commissies wordt beoogd de inbreng van expertise en de totstandkoming van draagvlak voor toekomstig beleid te borgen. Commissies doen diepgaand onderzoek naar maatschappelijke vraagstukken, actuele misstanden en crises. Het aantal commissies is groot. De reden zit ingebakken in onze poldermodel: een onderhandelingshuishouding waarin consensus, compromis en consultatie centraal staan.

Naast interne, ambtelijke, commissies spelen ook externe commissies een rol bij de totstandkoming, de implementatie en de evaluatie van overheidsbeleid. Deze externe commissies kunnen permanent zijn, dan wel tijdelijk. De reden van het instellen van commissies kunnen we onderscheiden aan de hand van manifeste en latente typologieën. De manifeste komen tot uiting in de termen van: expertise-, objectiviteit-, onderzoeksverplichtings- en/of voorbereidende en evaluerende functie. De latente typologieën zijn gelegen in het beelden die vaak moeilijk te achterhalen. Hierbij gaat het om termen als: legitimatie-, ijskast-, monddood-, afschuif- en/of wasverzachterfunctie.

Het secretariaat staat de commissie bij in haar werkzaamheden. De ondersteuning kan facilitair en/of inhoudelijk van aard zijn. De keuze voor extern of ambtelijk is een bewuste keuze die veelal vooraf wordt gemaakt. De secretaris kan gerekruteerd worden uit het netwerk van de voorzitter, dan wel uit het netwerk van de opdracht verstrekkende organisatie. Hierbij lijkt het veelal te gaan om de onafhankelijkheid van een extern secretariaat versus de beschikbare know how van de bestuurscultuur op het ministerie bij een ambtelijk secretariaat. De taak van het secretariaat wordt in eerste instantie omschreven als het 'terzijde staan van de commissie'. De taken en bevoegdheden worden veelal pas mettertijd nader ingevuld en zijn afhankelijk van de taak waarvoor de commissie gesteld is en/of de fase waarin de commissie zich van haar werkzaamheden bevindt. Van daaruit kan ook een typologie worden verbonden aan de invulling van deze taak. We onderscheiden de typologie van penvoerder, liaison en procesmanager.

De secretaris als penvoerder is kundig betreffende zijn inhoud in combinatie met schrijfvaardigheid. De liaison is dé aangewezen figuur om te bemiddelen. Men kan het een brug- of spilfunctie noemen, doch ook hier zal het afhangen van de personen die functies vervullen en of zij het vertrouwen genieten van bestuur en ambtelijk apparaat. In de taakstelling van de secretaris als procesmanager is meer nadruk komen te liggen op de coördinatie bij het proces in de commissie. Alles wat zich binnen de commissie afspeelt, valt

7

Commissies als effectieve methode voor consultatie en consensusvorming in netwerksamenlevingen?

Een verkenning van het functioneren van recente commissies en hun secretariaten.

binnen de coördinerende taak van de secretaris. De penvoerder richt zich op de persoonlijke effectiviteit (het neer-/omzetten van ideeën en feiten in begrijpelijke taal zowel schriftelijk als verbaal) en het beïnvloedende gedrag (het leveren van een inhoudelijke bijdrage). De liaison combineert de bestuurlijke effectiviteit (verwachtingen duidelijk maken via processen als planning en het stellen van doelen) en de omgevingsgerichte vaardigheid (relatie met de omgeving). De procesmanager is vooral gericht op het interpersoonlijke gedrag (de menselijke rol van de secretaris.) en de operationele effectiviteit (de coördinerende rol van de secretaris).

Aangaande commissies kan worden geconcludeerd dat de kracht en legitimiteit van het commissiewerk gevonden moet worden in de deskundigheid van de commissie, maar ook in het draagvlak voor het advies. Een commissie in een netwerksamenleving kan mensen en initiatieven verbinden en versterken, middels het doen van onderzoek en het peilen van de diverse opvattingen omtrent het vraagstuk.

Betreffende het secretariaat kan uit de casuïstiek worden geconcludeerd dat in het adviesproces het secretariaat een sleutelrol vervult. Het secretariaat doet een belangrijk deel van het dossieronderzoek, bereidt de discussies voor en opereert als penvoerder van de adviezen en/of liaison en/of procesmanager in de commissie. Het secretariaat verzorgt ook alle bijeenkomsten in het kader van een adviestraject. De typologieën van penvoerder, liaison en procesmanager hebben allen competenties in zich die wenselijk zijn voor het terzijde staan van de commissies. Afhankelijk van commissie en fase waarin deze verkeert, zal het secretariaat over bepaalde competenties gerelateerd aan de typologieën moeten beschikken.

Onafhankelijkheid en expertise zijn competenties die een grote toegevoegde waarde leveren. Daarom is het aan te bevelen om in een commissie gebruik te maken van secretariaat die beide elementen kan waarborgen. Door gebruik te maken in een commissie van zowel een ambtelijk als extern secretaris heeft de commissie een breed gezichtsveld van het secretariaat tot haar beschikking: één als de bestuurscultuurkenner en één als de onderwerpexpert.

Het is aanbevelenswaardig om dieper onderzoek te verrichten naar de ondersteuning van secretariaten, in de zin dat een verdeling wordt gemaakt naar soorten commissies en de daarbij passende en gewenste vorm van ondersteuning.

1. INLEIDING

.....'Voorzitter van een commissie, dat lijkt me wel wat.' 'Alle bestaande commissies hebben al een voorzitter.' 'Dan moet er een commissie komen die nog niet bestaat. Als jij en nog wat vrienden daar nu lid van worden, dan bestaat zij.' 'En dan ben jij de voorzitter.' 'Ja. Ik treed naar buiten. Jullie houden je op de achtergrond, als ik het Journaal toespreek. Jullie mogen ook niet in mijn buurt staan, want dat leidt maar af.' 'Wat is dat eigenlijk voor een commissie?' 'Daar ben ik nog niet uit. Heel voorzichtig denk ik aan een commissie die alom inzetbaar is. **De Commissie**. Ik zie een hoog orgaan voor me, boven alle andere commissies gesteld, dat zich bezighoudt met commissiecontrole onderzoek.' 'Moeten er geen vrouwen in?' 'Nee, dat drinkt niet zo gezellig in het café.'
(Remco Campert, De Volkskrant, 21 mei 2004)

1.1 AANLEIDING

De inzet van externen, in de zin van het instellen van commissies, is een veelvuldig ingezet instrument door de overheid. De Nederlandse media heeft de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan diverse commissies. Commissies onderzochten spraakmakende gebeurtenissen en leveren een inhoudelijke bijdrage aan bestuurlijke en politieke beslissingen. Het is opmerkelijk dat er recent nauwelijks onderzoek is gedaan naar het verschijnsel commissies. Berenschot Procesmanagement BV wilde in deze lacune voorzien en is een onderzoek gestart naar het functioneren en de betekenis van commissies. Inzicht in de werking van commissies biedt mogelijk zicht op de effectiviteit van het instellen van commissies.

Een commissie bestaat meestal uit een aantal 'zwaargewichten', ondersteund door een secretariaat. De commissies die Nederland in heden (en verleden) rijk is (geweest), bezitten allen zulk een secretariaat. Ik ging mij interesseren voor de taak van deze secretariaten. Uit wat voor personen is het secretariaat samengesteld en hoe groot is hun invloed op het uiteindelijke rapport dat wordt uitgebracht? Secretariaten zijn te zien als de weinig zichtbare dimensie van commissies, waarover weinig is geschreven. In het verlengde van het onderzoek van Berenschot richt deze scriptie zich op de secretariaten van commissies.

1.2 BESTUURSKUNDIGE RELEVANTIE

Met deze studie wil ik een bijdrage leveren aan de bestuurskunde.

*'De bestuurskunde houdt zich bezig met de studie van het openbaar bestuur. Ze beschrijft en analyseert de werking en organisatie van dat bestuur, ze past haar theoretische inzichten toe bij de oplossing van concrete, praktische problemen van bestuur en beleid, maar doet dat ook bij het ontwerpen en bedenken van nieuwe structuren en regelingen. De bestuurskunde is derhalve zowel een empirische als een normatieve wetenschap.'*¹

De relevantie van dit onderzoek loopt zowel langs de empirische als de normatieve lijn. In de normatieve, theoretische lijn wordt beoogd om begrippen en theorieën uit de wetenschappelijke discipline met elkaar te verbinden. Het accent wordt hier gelegd op de werking van onze hedendaagse netwerksamenleving.

¹ Studiegids FSW, 2004.

(Tijdelijke) commissies lijken een gevolg van moderne inzichten de Nederlandse bestuurscultuur die zich de afgelopen decennia heeft ontwikkeld. Deze bestuurscultuur die past in een netwerksamenleving zoekt constant naar consensus en compromissen. Alle beslissingen moeten worden genomen in een steeds wisselend netwerk aan organisaties. Geen van deze organisaties is in staat om een beslissing door te drukken. Afstemming en compromissen zijn noodzakelijk in netwerkorganisaties, die meer taakgericht is, meer intensieve en interactieve communicatie voorstaat en meer samenwerking nastreeft.

Eveneens kenmerkt onze authentieke Nederlandse politieke theorie zich door een grote mate van terughoudendheid om regeerzeggenschap toe te kennen aan individuen, die qua positie en bevoegdheden boven anderen uitstijgen. Deze opvatting stamt nog uit de klassieke regentencultuur, waarbij de overheid als paternalist weet wat goed is voor haar burgers. De Nederlandse politiek-bestuurlijke elite bestuurt in colleges, in collegiale lichamen, die min of meer op basis van gelijkwaardigheid tot besluitvorming trachten te komen. De Nederlanders houden niet van overstemming, maar zoeken waar mogelijk naar overeenstemming. Aangezien de burger zich niet gedwee, lijdzaam en welwillend naar de voeten van de overheid schikt, heeft de traditie van schikken en plooiën en zoeken naar harmonie, geresulteerd in de typisch Nederlandse consensus- en consultatiecultuur.

In de lijn van de definitie van de bestuurskunde zien we dat de overheid zoek naar de *'oplossing van concrete, praktische problemen van bestuur en beleid'*² middels het instellen van commissies. Blijkbaar zijn er zaken die de overheid niet zelf kan en/of wil uitvoeren. Een gebrek aan specifieke deskundigheid en capaciteit en de behoefte aan een onafhankelijk oordeel het onvermogen of gebrek aan lef van de politiek om zelf keuzes te maken, vormen steeds terugkerende motieven om van overheidswege commissies in te stellen. Door de toenemende complexiteit van de netwerksamenleving winnen deze motieven aan kracht.

De empirische lijn komt tot uiting in de casestudies van secretariaten van commissies. Hier wordt de relatie gelegd met de theorie aangaande onze netwerksamenleving en hoe het verschijnsel van commissies en hun secretariaten hierin past.

In bestuurskundig opzicht zal deze scriptie dus een bijdrage leveren aan de theorie van onze netwerksamenleving en meer inzicht geven in het functioneren van commissies en hun secretariaten.

1.3 VRAAGSTELLING

In deze paragraaf wordt uiteengezet welke verzameling aan onderzoeksvragen is geformuleerd. Bij de vraagstelling is onderscheid gemaakt tussen de hoofdvraag en bijbehorende deelvragen.

Hoofdvraag:

- **Wat is de betekenis van commissies in onze Nederlandse samenleving?**
- **Hoe functioneren commissies en hoe worden ze geëquipeerd (secretariaat & competenties)?**

De vraag is te abstract om acuut te kunnen beantwoorden. Dientengevolge worden descriptieve en prescriptieve deelvragen geformuleerd om hier antwoord op te geven:

² Studiegids, FSW: 2004.

Deelvragen:

1. Waarom wordt in Nederland veel gebruik gemaakt van commissies? Hoe kunnen we het verschijnsel van commissie verklaren aan de hand van de opkomst van de netwerksamenleving?
2. Wat voor commissies worden zoal ingesteld en welke typologieën worden daarbij gehanteerd?
3. Hoe wordt de ondersteuning van een commissie georganiseerd en welke typologieën worden daarbij gehanteerd?
4. Welke competenties worden door commissies verlangd van secretariaten en is hier een bepaalde contingentie vast te stellen?

Deelvraag 1 is gericht op de theorie en vraag 2, 3 en 4 op de empirie. Met de beantwoording van deelvraag 4 worden de bevindingen uit de theoretische en empirische beschrijvingen nader beschreven.

1.4 CONCEPTUEEL KADER

Bij de operationalisering wordt expliciet gemaakt van welke theoretische concepten worden gebruikt en wat daaronder wordt verstaan. De concepten vormen de structuur van het onderzoek. In onderstaand schema geeft aan welke stappen worden doorlopen. Aan het einde van deze paragraaf worden deze begrippen in een conceptueel schematisch kader geplaatst.

Contingentietheorie

1. Kenmerken omgeving → 2. Kenmerken organisatie → 3. Effectiviteit organisatie

1. Kenmerken omgeving: netwerksamenleving
2. Kenmerken organisatie: typologie van commissie en secretariaat
3. Effectiviteit organisatie: typologieën & competenties omtrent commissies en

1.4.1 Definitie Netwerksamenleving

De kern van een organisatie ligt steeds meer in een netwerkarakter van interne en externe contacten. De betekenis van de netwerkorganisatie neemt steeds meer toe. In deze netwerkorganisaties wordt op een andere manier gewerkt als voorheen.³ Zo vervagen de grenzen van organisatie en neemt het informele deel van het werk een belangrijke plaats in. In de samenwerking, die

net-werk (het ~)

1 stelsel van zaken of personen die nauw met elkaar in contact staan => *net, raderwerk, web*

net-wer-ken (onv. ww.)

1 mensen benaderen die nuttig kunnen zijn voor de eigen carrière

sa-men-le-ving (de ~ (v.), ~en)

1 maatschappij 2 [biol.] symbiose 3 het met elkaar samenleven

³ Grijpink, 1994: 10-11.

vaak tijdelijk van aard is, krijgen flexibiliteit en kwaliteit de overhand op structuur en procedures. De werkwijze is steeds meer interactief van aard. De netwerksamenleving die zich kenmerkt door deze onderhandelingshuishouding vloeit daaruit voort. We kunnen een sterke ontwikkeling van de netwerksamenleving waarnemen. Mensen bewegen zich in vele netwerken, die allemaal verbonden zijn. Via belangenverenigingen, overheidsorganisaties en andere beeld bepalende organisaties oefenen burgers hun invloed uit op het beleid. Voor de overheid betekent dit omgaan met vernieuwde maatschappelijke verhoudingen, waardoor samenwerkingsverbanden en interactieve processen een grotere rol in het bestuurlijk instrumentarium zijn gaan spelen. Om de rol en betekenis van commissies en secretariaten te kunnen bekijken gaan we mee in de loop van tijd en de veranderde kijk op de rol van de organisaties. Commissies lijken bij voorbaat al een gevolg van de verandering naar onze netwerksamenleving en poldermodel zoals zich dat in de afgelopen decennia heeft ontwikkeld.

1.4.2 Definitie Commissie

Als we spreken over een commissie dan hebben we het over een groep van personen aan wie van overheidswege, door een vergadering of een bestuur (uit haar midden) een bepaalde opdracht wordt gegeven.⁴ Een commissie die wordt meegenomen in het scriptieonderzoek heeft zowel een tijdelijk als permanent karakter, wordt veelal voorgezeten door een extern persoon met statuur, behandelt een maatschappelijk relevant thema. Het onderzoek naar commissies heeft betrekking op staatscommissies in de brede zin des woords. Commissie die door een bewindspersoon zijn ingesteld.

com-mis-sie (de ~ (v.), ~s)

1 groep personen aan wie een bepaalde opdracht wordt gegeven 2 [hand.] zaak op order en voor rekening van een ander 3 loon van de commissionair 4 bestelling, de bestelde goederen 5 groep personen die voor een bepaald doel bijeenkomt [Belg.] (Van Dale, 2000)

1.4.3 Definitie Secretariaat

Als we spreken over secretariaten dan hebben we het over een bureau of ambt die het administratie werk verricht, het voeren of leiden van de correspondentie, het houden der notulen en dergelijke, voor een publiek lichaam.⁵ Het secretariaat dient zorg te dragen voor de facilitaire en inhoudelijke ondersteuning van de commissie.

se-cre-ta-ri-aat (het ~, -aten) (Van Dale, 2000)

1 ambt van een secretaris of secretaresse 2 kantoor van een secretaris of secretaresse 3 (het; secretariaten) 4 ambt, betrekking van secretaris of secretaresse 5 bureau van een secretaris of secretaresse;-(meton.) het daar werkende personeel.

se-cre-ta-rie (de ~ (v.), ~ën)

1 bureau waar en personeel waardoor het administratieve werk voor een publiek lichaam, m.n. voor een gemeentebestuur wordt verricht: *ambtenaar ter secretarie*; - (ook) het bureau van een polderbestuur.

se-cre-ta-ris (de ~ (m.), ~sen)

1 lid van een bestuur, belast met de correspondentie, het notuleren enz. 2 gemeentesecretaris 3 secretarisvogel 4 [1477 <me.Lat. *secretarius* (geheimschrijver)] (secretaresse, de (v.)) lid van een lichaam of bestuur, belast met het voeren of leiden van

⁴ Van Dale, 2000.

⁵ Van Dale, 2000.

1.4.4 Definitie Samenstelling

Om een goed beeld te krijgen van een secretariaat is allereerst van belang dat duidelijk uiteen wordt gezet hoe een secretariaat is in-/samengesteld. Hierbij kijken we naar het frame van het secretariaat; origine, taak en grootte. Origine geeft aan of het secretariaat ambtelijk (van binnen) of

sa-men-stel-ling (de ~ (v.)) (Van Dale, 2000)

- 1 het samenstellen
- 2 wijze waarop iets samengesteld is => *structuur*
- 3 wat samengesteld is
- 4 [taalk.] woord dat door verbinding van twee of meer woorden is gevormd => *compositie, compositum*

extern (van buiten) is aangetrokken. Er bestaat ook een mogelijkheid dat het secretariaat bestaat uit een mix van bijvoorbeeld wetenschappers, consultants, beleidsambtenaren. Aangaande de taak wordt gekeken in hoeverre deze is gericht op inhoud of proces (of gecombineerd). Heeft het secretariaat enige inbreng op de strekking en inhoud van het rapport of richt zij zich op de organisatie (vergaderingen, planning) van de commissie. De grootte richt zich op de omvang van het secretariaat, is het een bureau of (een) individu(en) die het secretariaat run(t)(nen)? Tevens is van belang welke selectiecriteria worden gehanteerd bij de instelling en samenstelling van het secretariaat. Aan welke competenties/voorwaarden moet men voldoen om een secretariaatsfunctie te verkrijgen?

1.4.5 Definitie Werkwijze

De werkwijze is afhankelijk van het takenpakket van het secretariaat. Wat zijn de primaire taken en heeft het secretariaat invloed op het samenstellen

werk-wij-ze (de ~) (Van Dale, 2000)

- 1 wijze van werken of bewerken, manier om iets te vervaardigen of te bereiden

van de ambtsplicht(en). Volgens welk procédé opereert het secretariaat en welke instrumenten heeft hij tot zijn beschikking? De kaders die gesteld zijn, worden nader onderzocht. Tevens wordt gekeken naar de politiek-bestuurlijke aansturing, die (wellicht) samenvalt met de rol van de voorzitter. Secretariaten dienen een goede balans te vinden tussen hun eigen administratieve werkzaamheden en de wensen en verlangens van de commissieleden. In die lijn is het interessant om te bekijken hoe zij omgaan met hun eigen belang en/of hun (dubbele) loyaliteit. Hoe verhouden zich de onderlinge relaties tussen secretariaat en commissie?

1.4.6 Definitie Beeldvorming / Typologie

Beelden ordenen de complexe en chaotische werkelijkheid. Ze reducerende overmatig informatie tot herkenbare elementen. Niet alleen is het gebruikte beeld een 'zoekstructuur' om kenmerken en problemen te onderkennen, ook oplossingen die

beeld-vor-ming (de ~ (v.)) (Van Dale, 2000)

- 1 het laten ontstaan van een idee, een indruk

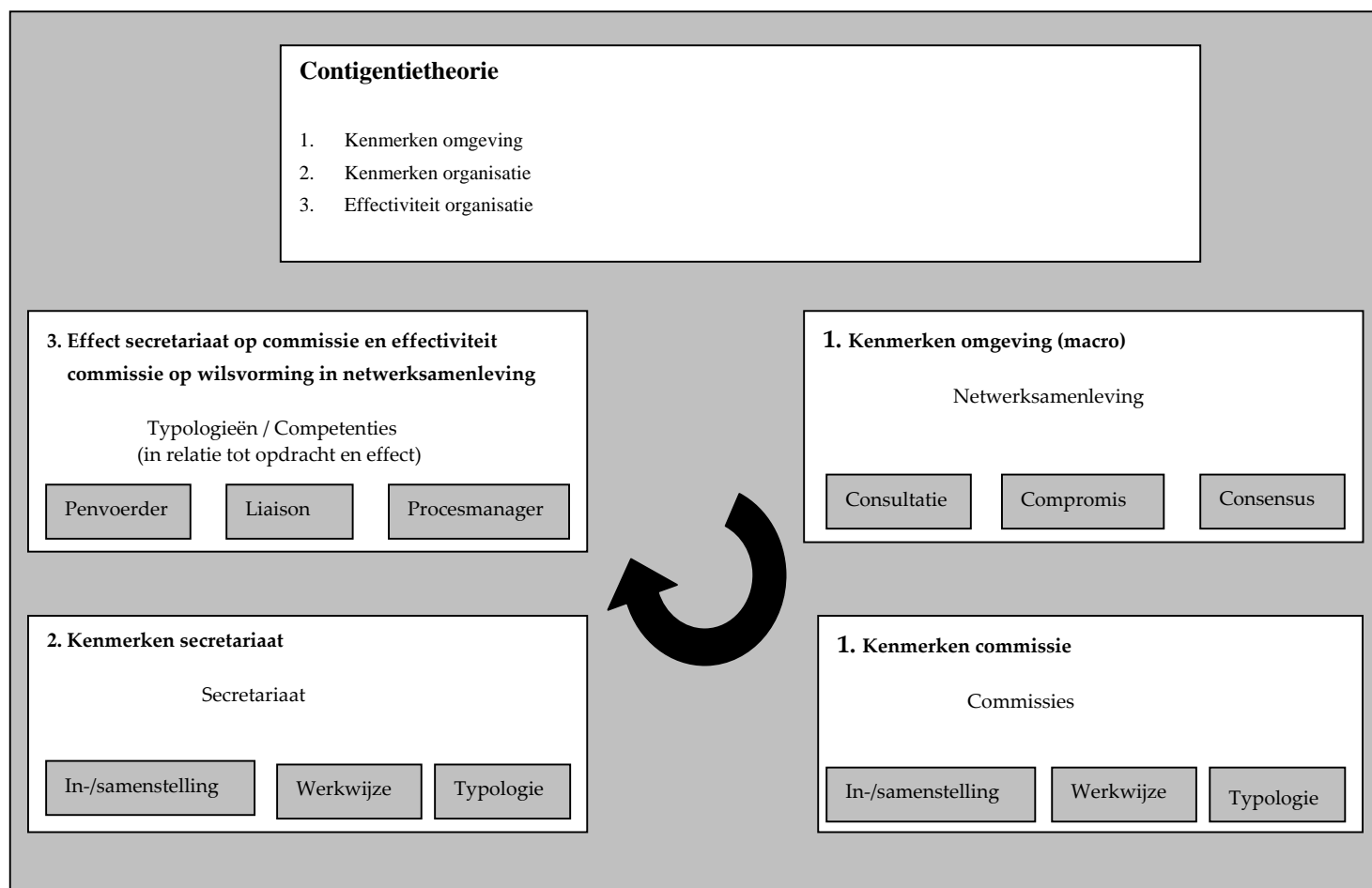
ty-pe-ren (ov. ww.)

- 1 kenmerken
- 2 d.m.v. de meest kenmerkende eigenschappen voorstellen

gezocht worden, zijn in sterke mate afgeleid van het beeld dat we hanteren. Beelden geven de perceptie van onze werkelijkheid weer. Met de onderkenning van de betekenis van beelden wordt tegelijkertijd duidelijk dat zij ook hun grenzen hebben. Juist omdat ze een overmaat van informatie tot een hanteerbare omvang terugbrengen, leiden ze ook tot het verwaarlozen of uitsluiten van bepaalde aspecten van de sociale werkelijkheid. Het beeld sluit in en het beeld sluit uit. Dit kan ertoe leiden dat sommige maatschappelijke problemen in bepaalde beelden onvoldoende of verkeerd voor het voetlicht worden gebracht. Beelden vormen niet alleen onze indruk van de werkelijkheid, ze vervormen ze eveneens. Beelden accentueren en

verduisteren bepaalde delen van de ons omringende werkelijkheid. Ze verschaffen een raster waarmee de chaotische werkelijkheid geordend en tot een zinvol geheel kan worden gemaakt. Aan de hand van losse beelden worden talloze losse feiten waarmee we (dagelijks) geconfronteerd worden, in een logisch verband gebracht.⁶ Drie beelden ten aanzien van het secretariaat worden uiteengezet: secretariaat als penvoerder, als liaison, als procesmanager.

1.4.7 Conceptueel schematisch kader

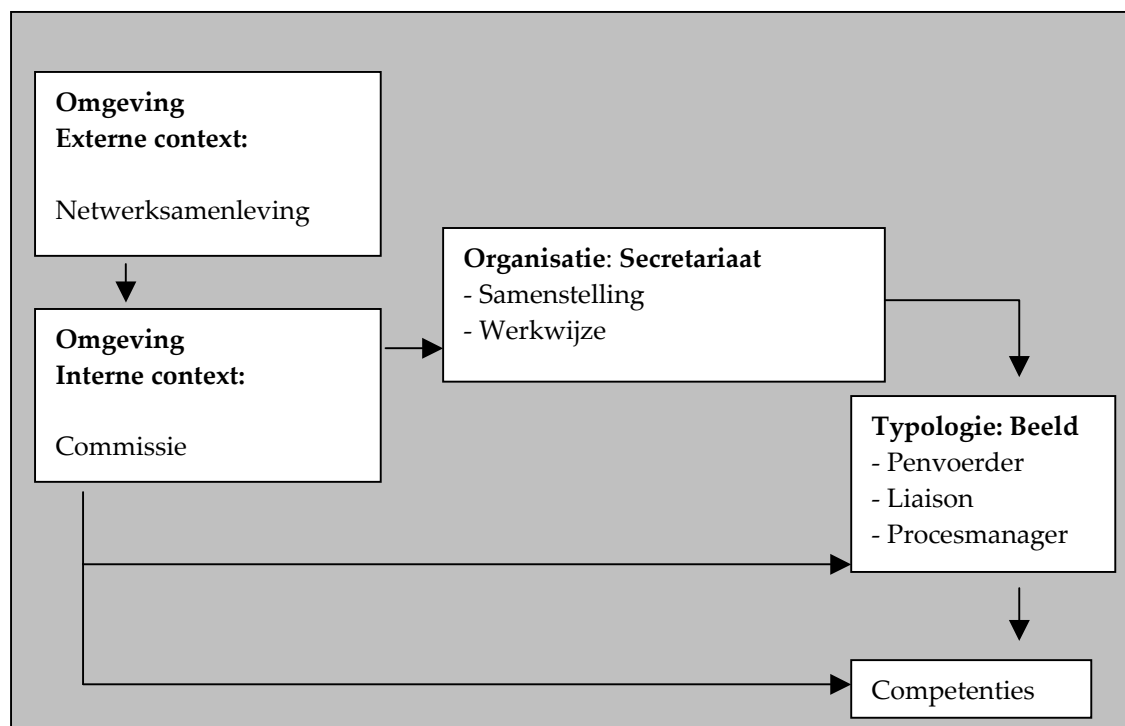


1.5 ANALYTISCH KADER

Vanuit het conceptuele kader komt het analytisch kader voort. Het analytisch kader vormt een vereenvoudigde weergave van het onderzoek. Het kader zegt weinig over de gang van zaken in een organisatie omdat een belangrijke grote stroom van informele communicatie daarmee niet beschreven wordt. Ook al toont het kader de informele relaties niet, het geeft wel een nauwkeurig beeld van de arbeidsverdeling, waarbij je in één oogopslag kan zien welke posities bestaan in de organisatie; en hoe deze tot eenheden gegroepeerd zijn; én hoe de stroom van formeel gezag daartussen loopt. Het conceptuele en het daaruit voortvloeiende analytische onderzoeksmodel geeft de structuur van mijn onderzoek weer.

⁶ Idenburg en Van der Loo, 1994.

Mijn onderzoeksvragen vormen de leidraad voor het verzamelen van mijn onderzoeksdata. In het onderstaande analyse kader worden de relaties aangegeven tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabelen.



De context kan worden gezien als de onafhankelijke variabele. Deze kan weer worden onderverdeeld in een externe en een interne variant. De externe variant is de netwerksamenleving, die is voortgekomen uit de verandering van onze hedendaagse samenleving. Dit kunnen we ook aanduiden als de macro omgeving. De interne variant is de micro omgeving waarin de context van de commissie wordt gesitueerd. De kenmerken van de commissie (doelstelling / instelling /werkwijze / etcetera) zijn van invloed op de organisatie van het secretariaat. Dit is de afhankelijke variabele. Deze worden nader bekeken aan de hand van samenstelling en werkwijze, deze komen voort uit de variabelen van de contextuele macro en micro omgeving respectievelijk netwerksamenleving en commissie.

In de lijn van de contingentietheorie, waarbij organisatie en omgeving in wisselwerking tot elkaar bestaan, dienen gerichtheid en structuur van een organisatie te worden beoordeeld op hun aangepastheid aan de eigenschappen van de omgeving. De theorie stelt de relatie tussen omgeving, organisatiestructuur en doeltreffendheid centraal. In deze scriptie wordt de relatie gezien tussen het ontstaan van onze hedendaagse netwerksamenleving en het verschijnsel van commissies. Tevens wordt gekeken naar de wisselwerking tussen commissie en secretariaat en welke eigenschappen zijn hier op van invloed. Hieruit worden de typologieën uiteen worden gezet en daaraan gekoppeld worden bepaalde competenties die wenselijk zijn voor het goed functioneren van het secretariaat en welke competenties hierbij worden verlangd door commissies van secretariaten.

1.6 ONDERZOEKSMATERIAAL / -METHODOLOGIE

In de vorige paragrafen en subparagrafen is het onderwerp van mijn scriptie weergegeven en afgebakend. De keuze van gebruikte methoden is van belang voor de betrouwbaarheid en

validiteit van mijn onderzoek. Ik ben mij bewust geweest van het feit dat ik gezien de beperkte casestudy niet aan alle heersende opvattingen gehoor kon geven. Om toch het gevaar van een té eenzijdige focus te vermijden, heb ik ook andere secretariaten geraadpleegd middels, die in de respondentenlijst zijdelings staan vermeld. Dit ter verdere verbreding van mijn inzicht en kennis. Het gebruik kunnen en mogen maken van het overkoepelende onderzoek van Berenschot: 'Besturen in Commissie', heeft bijgedragen aan het verzamelen van divers materiaal. Zowel aangaande de theoretische als empirische onderbouwing.

Ik heb gebruik gemaakt van de volgende technieken van materiaalverzameling. Ten eerste van literatuur- en documentenstudie. Dit was van belang gezien de kwalitatieve aard van mijn studie/scriptie. Aangezien mijn casestudy moest leiden tot gedegen conclusies en aanbevelingen was het van belang dat dit zou geschieden op basis van een goede theoretische onderbouwing. Tevens bestond het onderzoeksmateriaal uit een documentenanalyse. Relevante artikelen, nota's en rapporten zijn bestudeerd, om een beeld te krijgen van de te onderzoeken cases.

Ten tweede was de interviewsessie een vorm van materiaalverzameling. Interviews zijn afgenomen met personen die een secretariaat runnen of hebben gerund en commissievoorzitters en -leden die daar nauw bij betrokken waren of zijn. De interviews waren semi-gestructureerd. Het verloop van het interview werd in hoofdlijnen bepaald. De respondent werd gevraagd te vertellen over context, in-/samenstelling, werkwijze, invloed en competenties van het secretariaat. De context gaf de link naar het verschijnsel van commissies an sich en de passendheid in onze netwerksamenleving. De instellingsreden gaf zicht op de motieven bij het oprichten van de commissie. De samenstelling liet zien hoe een commissie en secretariaat waren samengesteld en hoe dat in zijn werk ging. De werkwijze gaf inzicht in het takenpakket (faciliterend en/of inhoudelijk) en het functioneren van het secretariaat en de onderlinge relatie, wisselwerking met de commissievoorzitter /-leden. Tevens werd de invloed gezien van het secretariaat op het de commissie, rapport en eventuele implementatie van het beleid. Verder diende elke respondent een standaard lijst met hypothesen te scoren. Dit om een integraal beeld te verkrijgen over enkele stellingen.

De interviews zijn gehouden na afloop van het literatuuronderzoek en de documentenanalyse. Dit om te voorkomen dat teveel nadruk werd gelegd op het verkrijgen van algemene informatie, in plaats van specifieke informatie van de respondenten. Middels een collectief gesprek met internen van Berenschot die een secretariaatsfunctie in het verleden hebben vervuld, bood dit de mogelijkheid om generieke informatie te vergaren en een indruk te krijgen van het vervullen van een (externe) secretariaatsfunctie. Alle respondenten is vooraf aan het interview een brief gestuurd, waarin zij op de hoogte werden gebracht van de achtergrond van het onderzoek en de intentie van het interview. Bijgevoegd ontvingen zij een spelregellijst.

De beantwoording van de centrale vraag is grotendeels gebaseerd op de literatuur in combinatie met de interviews en de visie van de respondenten. De interviews met de (oud-) voorzitters van commissies geven inzicht in de visies van hen op het secretariaat. Om antwoord te krijgen op het tweede deel van de centrale vraag aangaande de competenties is aan alle geïnterviewden een top vijf van competenties gevraagd. Daaruit is de competentielijst voortgekomen.

Het totaal van de interviews, in combinatie met de literatuurstudie, heeft een antwoord moeten geven op de vraag hoe het secretariaat functioneert en welke typologieën en competenties verbonden kunnen worden.

1.6.1 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie geeft de benadering van het onderzoek weer. Deze scriptie behelst vooral een diepgang (in plaats van breedte). Aangestuurd is op een kleinschalige aanpak, waarbij in een vijftal secretariaten zijn onderzocht (op gebied van de Schipholproblematiek, waarbij ik niet nader op de context is ingegaan). Hierdoor is niet gekomen tot generaliseerbare kenmerken, maar heeft mij wel in staat gesteld om tot diepgang, detaillering, complexiteit en sterke onderbouwing te komen.

Mijn onderzoek is een mix geworden van kwantificering en kwalificering. De kwalificerende en interpreterende benadering is rapporterend en beschouwend. Het literatuuronderzoek is gecombineerd met empirisch onderzoek, interviews met secretariaten en commissies (en andere relevante betrokken actoren).

1.6.2 Empirisch materiaal / casuïstiek

Voortvloeiend uit mijn methodologie is gebruik gemaakt van casestudy. Deze keuze is voort gekomen uit de aard van het object van studie. Onderstaande definitie van Yin geeft aan voor welke type onderzoek de casestudy methode geschikt is:

“In general, case studies are the preferred strategy when “which”, “how” or “why” questions are being posed, when the investigator has little control over events, and when the focus is on a contemporary phenomenon within some real-life context.”⁷

Met name de onderstaande definitie van Yin ten aanzien van casestudy sluit aan bij mijn vraagstelling:

“The essence of a case study, the central tendency among all types of case study, is that it tries to illuminate a decision or a set of decisions: why they were taken, how they were implemented, and with what result.”⁶

De betrouwbaarheid en de validiteit worden in de casestudy vergroot doordat eenzelfde interviewvragen worden gehanteerd bij de gesprekken. Uniformiteit komt de betrouwbaarheid van een meervoudige casestudy ten goede, doordat het maken van vergelijkingen mogelijk is.

Berenschot gaat in het onderzoek 'Besturen in Commissie' op zoek naar onder andere instellingsmotieven, werkwijze, resultaten en gevolgen van commissies. Hoe functioneren commissies en welke betekenis hebben ze voor het besturen van Nederland? In het kader van dit onderzoek wordt gesproken met de (ex)voorzitters van commissies van nu en van de afgelopen jaren. Doordat ik betrokken ben geweest bij het onderzoek van Berenschot 'Besturen in Commissie' en in het kader daarvan vele interviews bijwoon met (oud-)voorzitters van commissies, ben ik tot een wijde informatie gekomen. Verder heeft een interne secretariaten bijeenkomst, waarin Berenschotters zitten die een secretariaatsfunctie bekleden of hebben bekleed bijgedragen aan mijn het verkrijgen van relevante gegevens. In dit scriptieonderzoek heb ik mij in de periode van februari 2004 t/m juli 2004 op de secretariaten van een vijftal commissies gericht op het gebied van ruimtelijke ordening (in de trend van de Master Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke Ontwikkelingen). De volgende commissies zijn gehanteerd als casuïstiek:

⁷ Yin, 1989; 13.

1. Commissie Groei Schiphol en Milieu

Voorzitter: Prof. Dr. Ing. R.J. In 't Veld

Secretariaat: Drs. A.J.M. Verhey / Drs. R.C.D. Berndszen (Berenschot)

2. Commissie Economische Effectrapportage (EER) lange termijn uitbreiding Schiphol

Voorzitter: Prof. Dr. D.J. Wolfson

Secretariaat: Dhr. H. Van Wieren (Ministerie EZ) Prof. Dr. C. Verhoef (VU)

3. Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid Schiphol

Voorzitter: Prof. Dr. Ir. A.J. Berkhout

Secretariaat: Dr. C.M. van Luijk (DHV)

Voorzitter: Drs. H. Eversdijk

Secretariaat: Dhr. F. van Deventer (Ministerie V&W DG Luchtvaart)

4. Veiligheid adviescommissie Schiphol (permanent)

Voorzitter: Dr. A.B.M. van der Plas

Secretariaat: Ir. H.G. Paar / Ir. L.H.A. Scholte (Ministerie V&W (gepensioneerd))

5. Commissie Milieu Effect Rapportage (M.E.R) (permanent)

Voorzitter: Ir. N.G. Ketting

Secretariaat: Drs. S.S.A. Morel

1.7 OPBOUW

De scriptie is opgebouwd uit zes hoofdstukken. Hoofdstuk twee gaat in op het gebruik van de commissies. We plaatsen de commissie in een breder perspectief en trekken de theoretische lijn tussen de ontwikkeling van netwerksamenleving en de noodzaak om in zulke samenlevingen te schikken en te plooiën.

In hoofdstuk drie wordt de tweede deelvraag uitgewerkt, die ingaat op de reden van instelling van commissies en de bijbehorende typologieën. De beantwoording vindt plaats vanuit een algemene verkenning naar commissies en een aantal concrete casusstudies. In hoofdstuk vier wordt deelvraag drie besproken. De secretariële ondersteuning van een commissie wordt nader beschouwd. Op basis van een algemene beschouwing en de casusstudies kom ik tot enkele typologieën. In hoofdstuk vijf wordt deelvraag vier onder de loep genomen met betrekking tot de competenties die door commissies worden verlangd van secretariaten en wat de contingentie hier van is. In hoofdstuk zes wordt het onderzoek kort geëvalueerd en de conclusies ten aanzien van de onderzoeksvragen gegeven.

1.8 AFSLUITEND

In dit eerste hoofdstuk is het onderwerp en achtergrond van dit onderzoek geformuleerd dat ten grondslag ligt aan deze scriptie. Kort is aangegeven wat de inhoud van deze scriptie is en de onderzoeksaanpak en opbouw van de scriptie zijn behandeld. Na deze inleiding komen in de volgende hoofdstukken de beantwoording van de deelvragen aan de orde. Waarbij in het hier op volgend hoofdstuk de commissie nader wordt beschouwd en in het licht wordt geplaatst van de theorie van de netwerksamenleving.

2. COMMISSIES & NETWERKSAMENLEVING

2.1 COMMISSIES IN HISTORISCH PERSPECTIEF

Adviesorganen vormen een belangrijke intermediaire institutie in het Nederlandse staatsbestel. Hun bestaan is mogelijk gemaakt door de Grondwetswijziging van 1922, maar in het kader van de expansie van de verzorgingsstaat na 1945 hebben adviesorganen een steeds belangrijkere positie en functie veroverd. Zij verstrekken aan de overheid informatie en stellen expertise beschikbaar. Bovendien vergroten zij het democratische draagvlak van overheidsbeleid door middel van steunmobilisatie.⁸

Het commissiestelsel van de Tweede Kamer is het resultaat van een ontwikkelingsproces. De wijzigende staatrechtelijke en politieke verhoudingen tussen regering en parlement, het veranderende karakter van wetgeving als gevolg van de toenemende complexiteit van maatschappelijke problemen en de rol van het parlement heeft in belangrijke mate de ontwikkeling van het commissiestelsel beïnvloed. Kenmerkend voor de transformatie van het commissiestelsel tot de jaren tachtig van de vorige eeuw, is de geleidelijke overgang van het generalistische afdelingsonderzoek naar het onderzoek van gespecialiseerde commissies. Deze ontwikkeling werd ingegeven door factoren die deels buiten de directe invloedssfeer van de Kamer lagen, Deze ontwikkeling werd ingegeven door factoren die deels buiten de directe invloedssfeer van de Kamer lagen, zoals de roep om openbaarheid van en participatie in besluitvorming, het groeiende aanbod van informatie en invloed van de media, het veranderende karakter van wetgeving waarbij meer de nadruk kwam te liggen op delegatie en de groei van overheidstaken. Toch zijn ook statische elementen van commissies te ontdekken. Zo blijft voor besluitvorming altijd de behoefte bestaan aan beslotenheid om met elkaar, hetzij commissie met de opdrachtgever, hetzij commissieleden onderling, zaken te kunnen bespreken en/of te regelen. Ten tweede is de constante achterdocht van de Kamer tegen de overdracht van bevoegdheden van voltallig bestuur (plenum) naar kleinere, en noodgedwongen minder representatief samengestelde commissies.⁹

Alleen al uit de praktijk van de afgelopen decennia blijkt dat er veel commissies zijn ingesteld. Het is zeer ingewikkeld om het aantal commissies in Nederland uit te rekenen, dit omdat er ten eerste diverse soorten commissies zijn die wel of niet onder de Kaderwet Adviescolleges vallen en omdat zij die de commissies instellen, variëren. De praktijk leert ook dat het regelmatig voorkomt dat voor eenzelfde onderzoek verschillende modaliteiten tegelijkertijd of achtereenvolgens worden ingezet.¹⁰

We kunnen een drietal oorzaken onderscheiden voor het instellen van commissies. Ten eerste kan een onopvallend voortslepende kwestie reden zijn om deze aan onderzoek te onderwerpen om tot een oplossing te komen. Deze verborgen trend is vaak lastig te ontdekken. Ze worden veelal aangestipt in beleid, maar er gebeurt weinig tot niets mee. Ten tweede is een vooraanstaand thema aanleiding om een commissie de kwestie te onderzoeken. Hierbij zien we lange termijn en korte termijn thema's. Schiphol is een

⁸ Baakman en Van Mierlo, 1991: 297-313 en Van Delden, 1985:148-177.

⁹ Hagelstein, 1991.

¹⁰ Muller en Coenen, 2001: 31.

voorbeeld van een lange termijn problematiek. Diverse commissies hebben zich decennia over dit thema gebogen.

Ten derde kan een plotselinge, onvoorziene gebeurtenis van formaat, meestal gaat het hierbij om rampen of schandalen, reden zijn tot het instellen van een commissie. Onverwachte gebeurtenissen krijgen bijna per definitie veel aandacht in de media en dientengevolge ook de daartoe ingestelde commissie.

Het geven van een oorzaak voor het instellen van een commissie is door een steeds weer wijzigende samenleving aan verandering onderhevig. Thema's die eerst als verborgen trend werden aangeduid, kunnen door een veranderde situatie ineens als prominent worden bestempeld. Derhalve blijven bepaalde thema's sporadisch en anderen te allen tijde of met grote regelmaat actueel en dus aanleiding voor het instellen van commissies. In het verlengde van de oorzaken voor het instellen van commissies kan de stap worden gemaakt naar de genoemde redenen die terug te vinden zijn in instellingsbesluiten van commissies. In de volgende paragraaf zullen deze worden behandeld.

2.2 INSTELLINGSREDENEN

In de literatuur¹¹ wordt de toename van commissies, en daar aan ten grondslag liggende argumenten voor het instellen van commissies uiteengezet in twee punten. Ten eerste de behoefte aan gespecialiseerde deskundigheid. Ten tweede de behoefte aan overleg, raadpleging c.q. medewerking van direct belanghebbenden bij een voorgenomen beleidsmaatregel. Door overleg tussen overheid en belangengroepen beschikken beide partijen over de mogelijkheid elkaar te beïnvloeden en de haalbaarheid van ideeën en voorstellen af te tasten.¹²

Tijdelijke beleidsadviescommissies en onderzoekscommissies spelen vaak een belangrijke rol in de politiek-bestuurlijke besluitvorming en worden geacht bij te dragen aan de effectiviteit en doelmatigheid van ons openbaar bestuur. Commissies hebben een bemiddelaarsrol in moeilijke kwesties en adviseren de minister. Commissies trachten hulp te bieden bij het oplossen van problemen, het nemen van beslissingen en het treffen van maatregelen. Historisch gezien is het doel van het instellen van commissies het verbeteren van de kwaliteit van besluitvorming door de inbreng van deskundigen en het horen van allerlei meningen. Daarnaast zullen sommige maatregelen eerder worden geaccepteerd als de betrokkene de gelegenheid hebben om hun mening te uiten en als onderzoek is gedaan door een onafhankelijk orgaan.

Aan de instelling van een commissie ligt veelal een doelmatigheidsmotief ten grondslag. Het te onderzoeken probleem is zo veelomvattend en gecompliceerd en/of beweegt zich op zoveel terreinen dat behandeling door een commissie de beste oplossing lijkt. In de literatuur werden de instellingsredenen geplaatst onder de noemer van deskundigheid en overleg. Hieronder gaan we iets specifiek en nader in op deze regels, aan de hand van een viertal redenen, welke uit de instellingsbesluiten van commissies veelal naar voren komen.

¹¹ Van Delden, 1981: 49 en WRR, 1977.

¹² WRR, 1977: 19.

Een eerste reden van instelling kan liggen in de wens naar van objectiviteit en onafhankelijkheid aangaande het onderwerp. De feitenverzameling en oordeelsvorming is dan gebaseerd op extern advies. De dwingende en frisse blik van een buitenstaander moet een goed en gedragen oordeel vellen over de heikele kwestie. Van de commissie wordt dan verwacht dat zij een impuls kan geven aan een vastgelopen discussie, dat zij een patstelling of conflict doorbreekt, een nieuwe visie op de problematiek geeft of een harde boodschap brengt. Objectiviteit en onafhankelijkheid is vooral wenselijk, indien verantwoording moet worden afgelegd over bestuurlijk handelen. Het instellen van commissies zorgt voor een veel ruimer, systematisch inzicht en onafhankelijk toezicht in het functioneren van de onderzochte instantie.

Een tweede reden is gelegen in de roep op expertise. De commissie bestaat uit een capabele groep personen die gerekruteerd wordt op basis van hun deskundigheid en/of ervaring aangaande het onderwerp. Vaak is de benodigde know how binnen het ambtenarenapparaat niet aanwezig of beschikbaar voor het vergaren en verwerken van grote hoeveelheden informatie in korte tijd, waardoor een beroep wordt gedaan op externen. Indien de expertise echter wel aanwezig is, heerst er evenwel a-priori wantrouwen indien bijvoorbeeld een minister zijn eigen apparaat onderzoek laat doen. Dientengevolge streeft men met het aantrekken van externen naar een combinatie van expertise en objectiviteit.

De derde reden richt zich meer op de verplichting tot onderzoek. De commissie wordt ingesteld om tegemoet te komen aan de "pressure from outside a department - from Parliament, from interest groups or from public opinion generally".¹³ De opdrachtgever voelt de morele verplichting (soms mede door externe druk) om een zaak nu eens echt grondig te laten onderzoeken door een commissie die feiten verzamelt, onderzoek doet, analyseert en conclusies trekt, waarbij het voornaamste doel is om de waarheid boven tafel te krijgen. De commissie vervult dan een legitimatiefunctie.

Als vierde reden kan de commissie worden ingesteld ter voorbereiding op nieuw te ontwikkelen beleid of ter evaluatie van reeds tot stand gekomen beleid. Gedegen onderzoek respectievelijk ex ante en ex post is dan zinvol om de plussen en minnen van het beleid eens door anderen, dan zij die er dagelijks mee belast zijn, onder de loep te laten nemen. Dit kan ook zijn nadat er sprake is van onbekwaam of onbehoorlijk bestuur of andere misstanden.

Alle vier genoemde redenen vallen onder het genereren van draagvlak voor het te voeren beleid. In eerste instantie wordt de aandacht voor het onderwerp gewekt: "With more or less prompting a committee may come to accept the urgency or necessity of a particular line, and so become the agent whereby a wider circle is persuaded"¹⁴. Door middel van het instellen van een breed samengestelde (politieke, maatschappelijke, wetenschappelijke) commissie wordt getracht het beleid kracht bij te zetten. Dat is in onze samenleving, waarin neocorporatistische karaktertrekken nog altijd aanwezig zijn, een klassiek motief voor de instelling van commissies.¹⁵ De brede samenstelling van de commissie moet een afspiegeling vormen van onze hedendaagse netwerksamenleving. Dit geeft de link ook aan met de

¹³ PEP Study Group, 1960: 12.

¹⁴ PEP Study Group, 1960: 13.

¹⁵ Hemerijck, 1994.

komende paragraaf waarin de stap wordt gemaakt naar de theorie aangaande de netwerksamenleving.

2.3 VAN NETWERKORGANISATIE NAAR NETWERKSAMENLEVING NAAR COMMISSIES?

2.3.1 De netwerkorganisatie

Er is sprake van een nieuwe maatschappij. Een nieuwe (netwerk)maatschappij is ontstaan als en wanneer een structurele verandering kan worden waargenomen in de productieverhoudingen, de machtsverhoudingen en in de gepercipieerde verhouding tot de werkelijkheid.
(Castells, 1998: 340).

De roep om nieuwe organisaties komt voort uit de onvrede met het huidige, maar ook doordat de nieuwe technologie niet alleen de wijze van communiceren verandert, maar ook de basisassumptie achter de traditionele organisatiemodellen. Tevens zijn zij die in organisaties functioneren steeds beter en hoger opgeleid zijn en hebben zij andere verwachtingspatronen. De klant/afnemer wordt steeds kritischer en meer resultaatgerichtheid verwacht, zowel van de ingehuurde adviseurs als van eigen medewerkers. Bovendien hebben organisaties op de markt te maken met (internationale) concurrentie.

Hieruit vloeit de netwerkorganisatie voort, die meer taakgericht is, meer intensieve communicatie voorstaat en meer samenwerking nastreeft.¹⁶ Ook Mastenbroek verwacht dat de netwerkorganisatie zich in de loop der jaren verder zal ontwikkelen, omdat dit soort organisaties de concurrentie beter aankan. De redenen liggen gelegen in de roep om reductie van complexiteit en de verminderde bureaucratie.

De kenmerken van een netwerkorganisatie zijn:¹⁷

- sterk interactieve werkprocessen, waarin veel actoren uit verschillende organisaties deelnemen;
- besluitvorming tussen een groot aantal organisaties voor een gemeenschappelijke aanpak van een probleem;
- ruimte voor verschil in visies, doeleinden tussen actoren;
- veel aandacht voor processen en procedures (minder voor resultaten);
- voor de overheid afwisselend en arbiterrrol en deelnemersrol.

Een netwerkorganisatie lijkt op het eerste gezicht veel op al bestaande vormen van persoonlijke netwerken en lobbystructuren. Toch zijn er duidelijke accentverschillen.

In het verlengde daarvan komt Hastings met een aantal cultuurkenmerken van netwerkorganisaties.¹⁸ Hierbij gaat het om intensieve samenwerking, waarbij interdisciplinaire samenwerking en gemeentelijke belangen sleutelwoorden zijn. Een ander kenmerk is gericht op het behalen van gemeenschappelijke doelen. Ook de openheid ten aanzien van het functioneren van de organisatie is kenmerkend voor de cultuur. Gedeeld leiderschap laat zien dat de onderlinge verhoudingen zijn gebaseerd op verantwoordelijkheid en vertrouwen. Tevens zien we in een netwerkorganisatie investeert in het vergemakkelijken

¹⁶ Wierdsma, 1990:17.

¹⁷ Grijpink, 1994: 23.

¹⁸ Hastings, 1993: 7-8.

van intensieve communicatie, hierbij zijn feedback, delen van informatie en directe contacten belangrijk. De succesfactoren van een netwerkorganisatie zijn volgens Kleijn te vinden in de interne en externe communicatie, de flexibiliteit en het verduidelijken van de (interne) missie.¹⁹

2.3.2 De netwerksamenleving

De essentie van de netwerkorganisatie is dat alle aanwezige kennis en ervaring optimaal worden benut. Met de netwerkorganisatie creëren we een omgeving waarin mensen worden uitgedaagd om kennis met elkaar te delen. Op die manier is het voor mensen mogelijk van elkaar te leren en samen grote ontwikkelingsprongen te realiseren. Het netwerk is te bezien als sociale systemen waarbinnen actoren interactiepatronen ontwikkelen.²⁰

Een netwerkorganisatie functioneert in een netwerksamenleving. Het begrip netwerkorganisaties of netwerksamenleving is een fenomeen geworden in onze hedendaagse maatschappij. De drijfveren van de verandering hangen samen met de economische, culturele, sociale en technologische ontwikkelingen. Nederland wordt steeds meer een netwerksamenleving en een netwerkeconomie. Het begrip netwerksamenleving verwijst naar een complex geheel van ontwikkelingen. Het fenomeen gaat uit van veel "meer minder": minder hiërarchie, minder scherp begrensd, minder intern geordend. Maar het gaat tevens uit van veel "meer meer": meer zelfsturing, meer samenwerken, meer chaotisch, meer proactief, meer eigen functie-invulling. Een kennisintensieve netwerkorganisatie is een organisatie, met een andere organisatiestructuur, waarbij het gaat om een andere manier van samenwerken.²¹ De onderhandelingshuishouding die onze samenleving is maakt dat het netwerk een betere metafoor voor deze verhoudingen is dan de piramide. Vanzelfsprekende gezagsrelaties, zo die al ooit hebben bestaan, zijn er niet meer. In de netwerksamenleving worden maatschappelijke besluiten overal en door iedereen genomen. De hiërarchie maakt plaats voor netwerken. In een netwerksamenleving gaat het om fluïde, fragmentarische en horizontale relatiepatronen.

De politiek krijgt in deze samenleving een andere betekenis, zij heeft bijzondere functies, taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en instrumenten, maar krijgt ook een andere beoordeling en waardering. De politiek van regering en parlement heeft in een dergelijke netwerksamenleving steeds minder betrekking op het nemen van richtinggevende strategische besluiten voor de samenleving als geheel. In plaats daarvan gaat het meer en meer om het nemen van verantwoordelijkheid voor het verloop en de uitkomsten van een besluitvormingsproces. De overheid in de netwerksamenleving moet meer optreden als ketenregisseur of in ieder geval de verantwoordelijkheid moet nemen voor het laten vervullen van deze steeds belangrijker wordende functie. Politiek richt zich dientengevolge steeds meer op het ontwikkelen en onderhouden van contacten met het beleidsveld, het vormgeven van besluitvormingsprocessen en het voeren van regie op uitvoeringspraktijken. Deze verbreding van de overheidstaak heeft geleid tot een sterkere interactie tussen overheid en maatschappelijke organisaties op tal van gebieden.²²

¹⁹ Kleijn, 1995: 32-33.

²⁰ Hufen, Ringeling, 1990: 6.

²¹ Frissen, 2000.

²² Van Mierlo, 1993.

Een kenmerk van het moderniseringsproces naar een netwerksamenleving is de toenemende specialisatie. De overheid weet zich sterk afhankelijk van bepaalde partijen in het netwerk, onder andere partijen met een specifieke kennis. De overheid tracht draagvlak te creëren, aversie tegen te gaan en actoren op juiste wijze in het besluitvormingsproces te laten participeren. In geconsolideerde besluitvorming kan de goedkeuring van betrokkenen namelijk wegdragen. Dit wordt alleen maar versterkt indien zij publiek verdedigbare keuzes maakt, gebaseerd op zorgvuldige belangenafweging en het benutten van kennis. En tevens werkt aan oplossingen die steun genereren. We zien dat er binnen de overheid sprake is van ketenvorming, waarbij verschillende schakels in de traditionele bedrijfskolom geïntegreerd raken en beter op elkaar zijn afgestemd. Door ketenvorming verschuift de aandacht van de traditionele interorganisatorische samenwerking naar interorganisatorische coöperatie in een sterk verbonden en vervlogen netwerk. Het is van belang dat partijen worden aangezet tot coöperatief gedrag: prioriteit geven aan verkenning en benutting van onderlinge afhankelijkheden tussen partijen.²³ Omgaan met complexe heterogene systemen is daarmee een issue van deze tijd. Politici, bestuurders en anderen worstelen met vraagstukken waar geen éénduidige oplossing voor lijkt te bestaan. Waar vroeger problemen werden opgelost, blijkt nu steeds meer dat deze problemen niet op zichzelf staan. De netwerksamenleving heeft haar eigen spelregels. Problemen bestaan binnen een bepaalde sociale context en hebben relaties met andere problemen en contexten. Het oplossen van deze problemen vraagt om veel overleg en onderhandeling. Middels schikken en plooiën, consensus en compromis wil men oplossingen die de goedkeuring dragen van betrokken actoren uit de netwerksamenleving.

2.3.3 Schikken & Plooiën, Consensus & Compromis in de Netwerksamenleving

“...Nederland is het paradijselijke ideaal van de wereld, zo zou elk land willen zijn, zo vredelievend, zo democratisch, verdraagzaam, welvarend en geordend, maar ook zo gelijkgeschakeld, provinciaal en saai, al schijnt daar de laatste jaren verandering in te komen...”
(Mulisch, *Ontdekking van de hemel*, p 674)

De pacificatie van 1917, maakte de weg vrij voor politieke evenredigheid; het algemeen kiesrecht en de evenredige vertegenwoordiging deden de rest. Ook in de jaren van de wederopbouw zien we een duidelijke overlegcultuur, waarin de staat gezamenlijk opnieuw wordt ingericht. De Nederlandse politieke besluitvormingscultuur van oudsher gekenmerkt door de drie C's van consultatie, compromis en consensus, werd vanaf de jaren zestig gedemocratiseerd.²⁴ Het erkennen van de eigen mening, die in het sterk verzuilde Nederland van de jaren zestig prevaleerde, droeg ook een steentje bij aan organiseren van uitgebreide overlegstructuren, toen nog binnen en tussen de zuilen. In de overlegmaatschappij is het volstrekt gebruikelijk dat belanghebbenden, betrokkenen en deskundigen met elkaar om tafel zitten om de stand de dingen te bepalen. Overleg en onderhandelingen beperkten zich vanaf die tijd niet langer tot de elite, maar ging zich uitstrekken over talloze burgers. De democratisering van het 'poldermodel' leidde tot nieuwe verhoudingen tussen burgers en bestuur. Waar voorheen alleen de toppen van het maatschappelijk middenveld aan tafel aanschoven, is Nederland sinds de jaren zeventig in de ban van hoorzittingen,

²³ Van Twist e.a., 2003.

²⁴ Dyvendak, 1997.

medezeggenschapsraden, inspraak en andere vormen van participatie.²⁵ In de jaren negentig ging het goed met Nederland, waarbij het economische succes in de nationale en internationale pers werd toegeschreven aan de Nederlandse overlegcultuur; het poldermodel. Succes, zo werd gedacht, was maakbaar door vooral veel te overleggen. De toekomst gerichte participatieve besluitvorming werden aangeprezen, met als direct gevolg allerlei "consensus" beslissingen. Het Groene Hart mocht bebouwd worden, maar met aandacht voor groen; Schiphol mocht groeien, maar niet 's nachts en de Betuwelijn werd na jaren van vertraging toch gebouwd (in dure tunnels). Terwijl in de jaren '90 de goede economische wind de overlegmaatschappij naar een hoogtepunt stuurde, begon het poldermodel in de jaren daarop volgend tegen haar grenzen aan te lopen als gevolg van de conjunctuurdip. 'Bestuurlijke drukte', 'vergadercultuur' werden termen die het ongenoegen over de vele vormen van afstemming en overleg duiden. De consensusmachinerie van ons poldermodel leidde veelal tot slepende kwesties.

De Nederlandse besluitvorming wordt vaak als stroperig gekenschetst. Enerzijds richt de kritiek zich op de processen van publieke besluitvorming. Deze zouden zich moeizaam en traag ontwikkelen: plannen komen pas met veel omwegen tot stand; als er plannen gemaakt zijn, dan duurt de realisatie van die plannen veel te lang. Zelfs als er voldoende geld is vrijgemaakt, kost het nog erg veel moeite om dit geld daadwerkelijk te investeren in nuttig geachte projecten. Besluitvormingsprocessen die aanleiding geven tot een brede maatschappelijke en politieke discussie over het vraagstuk van de stroperigheid zijn die rond de uitbreiding van Schiphol, aanleg Betuweroute en dergelijk. Het lijkt een bestuurlijke uitdaging om de stroperigheid rondom de besluitvorming bij grote infrastructurele projecten aan te pakken.²⁶ De kritiek richt zich op de structuren die de publieke besluitvorming in Nederland in banen leiden. Het bestuurlijke systeem in Nederland zou gekenmerkt worden door een hoge mate van interdependentie, vervlechting en complexiteit: de structuren van het openbaar bestuur vormen een ondoorzichtig kluwen; ze zorgen voor verwaterde verantwoordelijkheden, en meer in het algemeen, voor het zoekraken en weglekken van besluitvormings- en doorzettingsmacht.

De besluitvorming verloopt moeizaam omdat de structuren overgecompliceerd zijn. Vanuit gaande dat de moeizame besluitvorming nadelig is voor de verdere modernisering van Nederland, luidt de conclusie dat de bestuurlijke structuren in Nederland gestroomlijnd dienen te worden. Vanwege deze toegenomen complexiteit van de maatschappij, doet de overheid een steeds groter beroep op wetenschappelijke expertise. Door middel van een adviescommissie kan de overheid meerdere deskundigen vanuit verschillende disciplines inschakelen. Daarnaast komt de overheid door de uitbreiding van haar taken steeds vaker in het vaarwater van vele georganiseerde belangengroepen terecht, waardoor de behoefte ontstaat elkaar over en weer te informeren en soms te onderhandelen over het te voeren beleid.²⁷

Er wordt over het algemeen aangenomen dat er te veel commissies in Nederland zijn, die het politieke debat en de democratische controle niet ten goede komen. De omvang en de veelheid van adviescommissies worden veelvuldig genoemd als medeoorzaken van de

²⁵ Hendriks en Toonen, 1998: 69.

²⁶ Hendriks en Toonen, 1998: 17.

²⁷ Oldersma, 1996: 19 en Van Delden 1983: 7.

‘stroperegheid’ van ons binnenlands bestuur. De zichzelf reorganiseerde rijksoverheid, die terug wil naar kerntaken en kleinschaligheid, wil graag doelmatiger en effectiever geadviseerd worden en wil herstel van het primaat van de politiek en de stroperegheid terugdringen.²⁸

2.3.4 Schikken & Plooien, Consensus & Compromis in Commissies

Adviesorganen spelen van oudsher een belangrijke rol in het politiek-bestuurlijke stelsel van Nederland. Externe adviesorganen van de overheid zijn in 1922 opgenomen in de Grondwet via een amendement-Troelstra.²⁹ Hun ontstaansgrond ligt mede in verzuiling en corporatisme. Vanuit de verzuiling is een samenwerkingscultuur overgebleven waardoor de politieke cultuur in Nederland gebaseerd is op compromis en tolerantie. In onze hedendaagse netwerksamenleving, die gekenmerkt wordt door een traditie van schikken en plooiën zijn commissies een verschijnsel geworden dat met name in Nederland veel voorkomt. Passend in de traditie van een meer partijensysteem en minderheidskabinetten, lijken commissies in de loop der jaren verworden tot een vast onderdeel in het repertoire van het openbaar bestuur. Het past in onze maatschappij die zich in de loop der jaren meer en meer is gaan kenmerken door interactie, verbondenheid, het zoeken naar consensus en het vinden van het compromis. Waar voorheen alleen de toppen van het maatschappelijke middenveld aan tafel aanschoven, is Nederland sinds de jaren zeventig in de ban van hoorzittingen, medezeggenschapsraden, inspraak en andere vormen van participatie. Overleg en onderhandelingen beperken zich vanaf die tijd niet langer tot de elite, maar gaan zich uitstrekken over talloze burgers. De democratisering van het ‘poldermodel’ leidde tot nieuwe verhoudingen tussen burgers en bestuur.³⁰

Het circuit van commissies lijkt in Nederland te fungeren als ontmoetingsnetwerk en politieke arena voor vertegenwoordigers van politiek en van organisaties van openbaar bestuur aan de ene kant en die van instellingen van particulier initiatief en van maatschappelijke en belangenorganisaties aan de andere kant.³¹ Een commissie kan worden gezien als een adviesorgaan die door Van Delden wordt omschreven als “een groep personen die gezamenlijk een oordeel verschaffen en/of informatie verstrekken aan één of meer beleidsvoerders casu quo beslissers inzake een te voeren beleid casu quo een te nemen beslissing”.³²

Het beleid wordt tegenwoordig in toenemende mate ontwikkeld, vastgesteld en uitgevoerd door samenwerking tussen diverse actoren. Er is sprake van allerlei interorganisatorische verbanden. Afzonderlijke partijen lijken vaak niet in staat om beleid 'op eigen houtje' te realiseren; men is dikwijls wederzijds van elkaar afhankelijk. Commissies binnen de netwerksamenleving vormen een platform voor overleg. De adviezen van een commissie kunnen onder meer betrekking hebben op de signalering en analyse van ontwikkelingen en problemen in de betreffende beleidssector(en), op de keuze van beleidsactiviteiten die dienen te worden ontplooid en van middelen die dienen te worden ingezet met het oog op die

²⁸ Min BZK: BVK, 2004.

²⁹ Van Mierlo, 1993.

³⁰ Veldboer, 1996.

³¹ Baakman en Van Mierlo, 1991: 297-313.

³² Van Delden, 1985: 148-177.

ontwikkelingen en problemen, en op de evaluatie van de daadwerkelijke uitvoering van beleidsactiviteiten en inzet van middelen.

Het is niet ongebruikelijk om alle bij een bepaald vraagstuk betrokken, invloedrijke partijen samen in een commissie onder te brengen, met de opdracht gezamenlijk een oplossing te formuleren. De commissie vormt dan een afspiegeling van de maatschappelijke verhoudingen rondom het thema. Veelal wordt de commissie dusdanig breed samengesteld dat haar netwerk en tentakels van vertegenwoordigers van de verschillende partijen tot diep in de samenleving reiken. Zo wordt getracht draagvlak en expertise te borgen bij de voorbereiding en totstandkoming van nieuw beleid. Het gevaar van consensus en compromis voor beleid ontwikkelen middels het instellen in commissies is gelegen in de traagheid die het met zich meebrengt. Juist door de interdependentie van velen om tot goedkeuring te komen, kost het instellen en het onderzoek doen van een commissie tijd die de snelheid van de besluitvorming niet bevordert.

2.4 AFSLUITEND

Voor beleid moet draagvlak bestaan, van dit uitgangspunt is de Nederlandse bestuurscultuur doortrokken. Beleid moet doorgaans op passieve of actieve instemming van betrokkenen kunnen steunen, anders wordt het gemakkelijk ondermijnd, ontkracht of genegeerd en is het dus ondoelmatig en inefficiënt. Het verschijnsel van commissies lijkt zo gezien te passen in een samenleving die is doordrongen van het zoeken naar instemming en genereren van draagvlak. In volgend hoofdstuk zal worden gekeken naar het verschijnsel van commissies en haar typologieën.

3. COMMISSIES IN PERSPECTIEF EN DE TYPOLOGIEËN

3.1 COMMISSIES IN PERSPECTIEF

De commissies die in dit scriptieonderzoek worden meegenomen zijn tijdelijk van aard. Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer biedt twee mogelijkheden voor deze commissies van onderzoek. In artikel 18 worden de volgende regels gesteld voor tijdelijke commissies:

1. 'De Kamer kan tijdelijke commissies instellen voor een specifiek onderwerp.
2. Het instellingsbesluit van een tijdelijke commissie bevat in ieder geval:
 - a. een nauwkeurige omschrijving van het onderwerp waarover de commissie de Kamer dient te rapporteren;
 - b. de termijn waarvoor de commissie wordt gesteld.
3. De in het tweede lid, onderdeel b, bedoelde termijn kan op verzoek van de commissie door de Kamer worden verlengd.'

Deze tijdelijke commissies kunnen worden ingesteld voor het doen van onderzoek, waarbij zij gebruik kunnen maken van alle ter beschikking staande middelen. De meest voorkomende bevoegdheden zijn vermeld in artikel 27 van het Reglement van Orde³³:

- 'Voor een goede invulling van haar taak is een commissie in ieder geval bevoegd:
- a. zich tot een minister te wenden ter verkrijging van alle stukken waarvan zij de kennisneming nodig acht;
 - b. mondeling of schriftelijk in overleg te treden met de minister;
 - c. tot het houden van hoorzittingen;
 - d. tot het afleggen van werkbezoeken;
 - e. zich laten voorlichten door colleges van advies;
 - f. externe deskundigen in te schakelen;
 - g. de Kamer voor te stellen een groot project aan te wijzen.

Sinds 2000 zijn in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer een aantal artikelen ingevoegd die de precieze interne kamerprocedure rond de instelling van een tijdelijke commissie regelt. Tijdelijke commissies dienen bij hun voorstel verschillende elementen aan te geven.

- a. 'een uiteenzetting over de wenselijkheid dat de Kamer het onderzoek verricht of onder haar verantwoordelijkheid doet verrichten;
- b. een vastomlijnde beschrijving van het te onderzoeken onderwerp;
- c. een beschrijving van de onderzoeksvorm, onder opgave van redenen waarom deze vorm geëigend is;
- d. het wenselijke aantal leden dat het onderzoek verricht;
- e. een opgave van de benodigde ambtelijke en/of wetenschappelijke ondersteuning;
- f. een indicatie van tijdsduur van het onderzoek;
- g. beantwoording van de vraag of en, zo ja, wie zullen moeten worden gehoord;
- h. een indicatie van de kosten en
- i. een inventarisatie van reeds bestaand onderzoek aangaande het onderwerp van voorgestelde onderzoek.'

³³ Nederlandse Wetgeving, 2003-2004.

3.2 OVERZICHT COMMISSIES

Alleen al uit de praktijk van de afgelopen vijftien jaar blijkt dat er een heel scala van onderzoeksvormen mogelijk is, van een verzoek van een kamercommissie aan de ambtelijke staf, tot aan een parlementaire enquêtecommissie toe. De praktijk leert dat het regelmatig voorkomt dat voor eenzelfde onderzoek verschillende modaliteiten tegelijkertijd of achtereenvolgens worden ingezet.³⁴

Naast interne, ambtelijke, commissies spelen ook externe commissies een rol bij de totstandkoming, de implementatie en de evaluatie van overheidsbeleid. Deze externe commissies kunnen permanent zijn (zoals de strategische adviesorganen van regering en parlement) dan wel tijdelijk. Bovendien kan onderscheid gemaakt worden tussen beleidsadviescommissies en onderzoekscommissies. Wheare onderscheidt een zestal functies van commissies: *Committees to advise, to inquire, to negotiate, to legislate, to administer, to scrutinize and control.*³⁵ Deze functies kunnen ook in combinatie met elkaar in een commissie voorkomen. In de praktijk is het onderscheid tussen bijvoorbeeld een bij wet ingestelde tijdelijke adviescommissie, een ministeriële commissie of een regeringscommissie niet altijd duidelijk aan te geven. Ook meerledig opdrachtgeverschap van commissies staat een heldere afbakening in de weg. Er is dus geen eenduidige visie voor handen waaraan het concept commissie kan worden opgehangen. Dit komt mede door het feit dat er vele commissie in soorten en maten zijn. Volgens de almanak wordt onder adviesorganen (dus ook commissies) verstaan, organen die:

- a. uitsluitend of mede een adviserende taak hebben;
- b. uitsluitend of mede de centrale overheid adviseren;
- c. adviseren over beleid en algemene regelingen;
- d. door de centrale overheid schriftelijk zijn ingesteld;
- e. uit twee of meer personen bestaan.

Door de onderlinge verschillen over de samenstelling van de commissies zijn nauwelijks generieke uitspraken te doen. Afhankelijk van de samenstelling wordt wel gesproken over deskundigencommissie. In deze benaming is de functie van de commissies duidelijk te herkennen. In het eerste geval zullen vooral hoogleraren, topambtenaren, oud-politici, of topfiguren uit het bedrijfsleven in de commissie zitting hebben. Commissies kunnen verder onderscheiden worden in (specifiek) sectorale commissies en intersectorale commissies. (Specifiek-) sectorale commissies richten zich op (advisering over) een onderdeel van een beleidsterrein. De intersectorale commissies worden betrokken bij (aspecten van) verschillende beleidsterreinen.³⁶ Ten slotte zijn er intersectorale raden die vanuit een bepaald perspectief, bijvoorbeeld het perspectief van de ruimtelijke ordening of emancipatie adviseren over de coördinatie van of de afweging tussen beleidsinitiatieven, die binnen verschillende sectorale beleidsnetwerken worden ontplooid.³⁷ Verder kunnen we commissies onderscheiden in politiek / niet-politiek; onderzoek / advies; tijdelijk / permanent. In de volgende paragrafen zullen deze nader worden behandeld.

³⁴ Muller en Coenen, 2001: 31.

³⁵ Wheare, 1955: 129.

³⁶ Schuszler, Van Deth, 1990.

³⁷ Andeweg, 1993: 156-157.

3.2.1 Politieke en niet-politieke commissies

Commissies kunnen allereerst worden onderscheiden naar politieke commissies en niet-politieke commissies. Kenmerkend voor politieke commissies is dat ze bestaan uit volksvertegenwoordigers.

De niet-politieke commissies bestaan bijvoorbeeld uit deskundigen, (oud-) bestuurders, oud-(managers) en/of (oud-)topambtenaren. Waar het gaat om de niet-politieke commissies van de overheid zijn de opdrachtgevers van deze commissies even veelsoortig als er organen van de overheid zijn. Vrijwel alle ministers worden gevraagd en ongevraagd geadviseerd door commissies en adviesraden op hun beleidsterrein.

3.2.2 Tweede Kamer commissies³⁸

Een bewindspersoon die voor een vraagstuk met tegenstrijdige opvattingen en soms belangen wordt geplaatst, zal het moeilijk vallen een beslissing te nemen over de inhoud die het wetsontwerp zal moeten krijgen. Bij die beslissing kunnen ambtenaren hem niet altijd helpen. Hij zal dientengevolge een commissie benoemen, belast met het onderzoek naar dit vraagstuk. Hij zal dit doen als het onderwerp bij verscheidene groepen verschillende reacties oproept. Hij zal dit ook doen als de regeling van het onderwerp samenspel van verscheidene deskundigen vereist. Of hij pakt het samen met zijn collega's op, wanneer het onderwerp op het terrein van meer dan één ministerie ligt.

De 150 Tweede-Kamerleden doen hun werk vooral in commissies. Alle fracties hebben daarin naar evenredigheid vertegenwoordigers. Commissies hebben een eigen voorzitter, ondervoorzitter en secretaris (een plaatsvervangend griffier). Voor alle commissies zijn er ondersteunende ambtenaren, de zogenaamde commissiebureaus.

De Tweede Kamer kent vijf soorten commissies: vaste en tijdelijke commissies, themacommissies, enquêtecommissies en overige commissies (zie schema op deze pagina). De commissies bespreken geregeld met één of meer minister(s) en/of staatssecretaris(sen) de genomen besluiten

Vaste commissies

Er is voor elk ministerie een vaste commissie die onderwerpen op het gebied van dat ministerie behandelt, behalve voor dat van de minister-president, het ministerie van Algemene Zaken. Daarnaast is er een vaste commissie belast het Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse zaken. In totaal zijn er dertien vaste commissies.

Tijdelijke commissies

Tijdelijke commissies onderscheiden zich van algemene commissies doordat ze een nauwkeurig omschreven opdracht hebben. Zodra die opdracht is uitgevoerd, dat wil zeggen zodra de commissie rapport heeft uitgebracht en dit behandeld is in de Tweede Kamer, houdt de commissie op te bestaan.

Themacommissies

Themacommissies houden zich bezig met onderwerpen van maatschappelijk belang die niet specifiek één ministerie aangaan. Door een Themacommissie kan los van directe politieke besluitvorming en zonder dat er een regeringsinitiatief is, van gedachte worden gewisseld over belangrijke maatschappelijke vraagstukken.

Enquêtecommissies

Een bijzonder soort tijdelijke commissies zijn enquêtecommissies. Ze worden door de Tweede Kamer ingesteld als onderzoek naar een bepaald onderwerp wenselijk is, en daarbij gebruik wordt gemaakt van bevoegdheden op grond van de Wet op de Parlementaire Enquête. Zo hebben Enquêtecommissies de bevoegdheid om getuigen onder ede te verhoren en zijn getuigen verplicht om te verschijnen.

Onderzoeksadviescommissies

Commissies worden in het leven geroepen om zeer uiteenlopende taken te verrichten. De opdracht kan het doen van onderzoek zijn, maar ook verrichten van een toekomstverkenning, de ontwikkeling van beleidsinstrumenten, het houden van toezicht, het oprichten van een instituut, het samenstellen van een beleidsprogramma, het bemiddelen in conflictsituaties, het (mede-) besturen van een organisatie, of het behartigen van belangen.

Overige commissies

Ten slotte zijn er enige commissies die wat moeilijker onder één noemer zijn te brengen. Voor het gemak noemen we ze overige commissies. Voorbeelden zijn: de Commissie voor de Rijksuitgaven, de Commissie voor de Verzoekschriften, en de Commissie voor het onderzoek van de geloofsbriefjes.

³⁸ Nederlandse Wetgeving, 2003-2004.

en de voorgenomen plannen. De meest voorkomende vorm van mondeling overleg heet een algemeen overleg. In de voorbereiding van de plenaire behandeling van wetsvoorstellen en bij de bespreking van wetsvoorstellen in de voltallige Kamer hebben commissies een belangrijke rol. Commissies kunnen een speciaal wetgevingsoverleg houden en de nota's bespreken. Commissies beperken zich in hun werkzaamheden niet alleen tot overleg. Zij kunnen ook hoorzittingen houden en werkbezoeken afleggen om na te gaan hoe er ter plaatse tegen bepaalde plannen van het kabinet wordt aangekeken. Daarnaast kunnen zij externe deskundigen inschakelen, zich laten voorlichten door colleges van advies. Ook kunnen commissies aan de Kamer voorstellen om een bepaald beleidsonderdeel als groot project aan te wijzen. Een groot project is te definiëren als een project met grote financiële gevolgen, waarvoor alleen de staat verantwoordelijkheid draagt.

3.2.3 Eerste Kamer commissies³⁹

In de Eerste Kamer zijn alle fracties vertegenwoordigd in de commissies. De Kamervoorzitter benoemt de (plaatsvervangende) commissieleden. Hij overlegt daarbij met de fracties in de Kamer. Er zijn vaste en bijzondere commissies. Daarnaast is er een huishoudelijke commissie, die alleen gericht is op de interne organisatie. Iedere commissie wordt bijgestaan door een griffier.

3.2.4 Provinciale en gemeentelijke commissies

Provinciale Staten kunnen ook commissies instellen en daaraan eigen bevoegdheden en, op voorstel van Gedeputeerde Staten, bevoegdheden van Gedeputeerde Staten delegeren (art. 152-163). Ook in de gemeenten kunnen commissies worden ingesteld (art. 82 e.v. Gemeentewet). Deze commissies kunnen adviserende taken hebben, maar sinds 1964 kunnen ook bevoegdheden van de raad en van de burgemeester en wethouders aan commissies worden gedelegeerd (thans art. 156 en 165).⁴⁰

Vaste commissies

Vaste commissies hebben het beleidsterrein van een bepaald ministerie of een onderdeel van dat beleid als werkgebied. Zo is er voor elk ministerie minstens één vaste commissie.

De voornaamste taak van een commissie is wetsvoorstellen aan een voorbereidend onderzoek te onderwerpen door middel van het wisselen van schriftelijke stukken met de verantwoordelijke bewindslieden.

Bijzondere commissies

De Eerste Kamer kent bijzondere commissies die worden belast met de voorbereiding van wetsvoorstellen en onderwerpen met een bijzonder karakter.

Huishoudelijke commissies

De Kamervoorzitter en de ondervoorzitters vormen samen de Huishoudelijke commissie. Zij stelt de ambtenaren van de Kamer aan, behalve de griffier en plaatsvervangende griffiers. De Huishoudelijke commissie bepaalt wel de taken en instructies van de (plaatsvervangende) griffiers. De commissie houdt ook toezicht op de leidinggevende taak van de griffier over de ambtelijke organisatie.

3.3 TYPOLOGIEËN VAN DE COMMISSIE

3.3.1 Manifeste typologieën

Een eerste onderscheid kan worden gemaakt naar manifeste typologieën. Bij manifeste instellingstypologieën gaat het om typologieën die in het openbaar worden geuit voor het instellen van een commissie.⁴¹ Deze geven de formele reden voor het bestaan van de

³⁹ Nederlandse Wetgeving, 2003-2004.

⁴⁰ Belinfante, 1997.

⁴¹ Muller en Coenen, 2002: 150.

commissie en geven gelijktijdig blijk van het type opdracht dat de commissie zal gaan uitvoeren. Is het vooral een onderzoekscommissie, is het meer een adviescommissie of dient de commissie wellicht concrete doelstellingen te realiseren? Het instellingsdoel van commissies is doorgaans gesitueerd in het verbeteren van de kwaliteit van besluitvorming.

In de instellingsmotieven worden veelal redenen genoemd betreffende onafhankelijkheid, objectiviteit, frisse blik en expertise inbreng. Deze manifeste instellingstypologieën zijn terug te vinden in de instellingsbesluiten waar ze expliciet staan vermeld.

Een commissie lijkt in een beleidsnetwerk te fungeren als relatief autonome entiteiten, die zich flexibel aanpassen aan gewijzigde opgaven en daardoor een probater middel blijken te zijn voor de aanpak van beleidsproblemen dan starre bureaucratieën.⁴² De aanpak van deze problemen middels het instellen van commissies komt in de eerste drie instellingsfuncties van Muller en Coenen naar voren: hefboomfunctie; informatiefunctie; controlefunctie.⁴³ In onderstaand schema worden deze aangestipt.

1. **Hefboomfunctie:** waarbij wantoestanden aan het licht komen, waardoor wetgeving mogelijk wordt gemaakt.
2. **Informatiefunctie:** de mogelijkheid om nadere informatie te vergaren.
3. **Controlefunctie:** de intensivering van controle uitvoerende macht.
4. **Springplankfunctie:** het instellen van een commissie om een eigen politieke carrière te bevorderen.
5. **Propagandafunctie:** het gebruik maken van een commissie om eigen politiek voordeel te behalen.
6. **Symbolische functie:** de reinigende en legitimerende werking van het werk van een commissie.

Uit de eerste drie functies kunnen we de formele typologieën van de commissies afleiden. In onderstaand schema worden ze kort aangestipt.

- Commissie "Expertise":** De expertonderzoeker (de deskundige verzamelaar van feiten).
- Commissie "Objectief":** De dwingende en frisse blik van een buitenstaander.
- Commissie "Onderzoeksverplichting":** De naar waarheidszoekende controleur.
- Commissie "Vorbereiding en Evaluatie":** De beleidsvoorbereider of beleidsevaluator.

3.3.2 Latente typologieën

In het schema van Muller en Coenen, zie vorige subparagraaf, komen uit de eerste drie functies de manifeste instellingstypologieën naar voren. De drie andere zijn van informele en latente aard.

Bij de latente typologieën gaat het bij het instellen van commissies om effecten te bewerkstellingen die niet per se beoogd zijn, soms verder reiken dan wat als sociaal of

⁴² De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999.

⁴³ Muller en Coenen, 2002: 146.

politiek wenselijk beschouwd wordt. In bepaalde opzichten bieden deze achteraf een verklaring voor schijnbaar niet te vatten ontwikkelingen of gebeurtenissen⁴⁴. Deze instellingsmotieven zijn over het algemeen, in tegenstelling tot de manifeste, niet eenvoudig te achterhalen en blijken vaak alleen maar uit de politiek-bestuurlijke context waaruit de commissie ontstaat. Het gaat hierbij om de verborgen, op de achtergrond spelende, motieven. Dit wil niet per definitie zeggen dat het verkeerde doeleinden zijn. Sommige latente doelen kunnen een belangrijke functie hebben. Zo kan het instellen van een commissie over een bepaald thema enerzijds betekenen dat er nog aanvullend onderzoek dient te worden gedaan, anderzijds kan het betekenen dat de bestuurder in kwestie de beslissing liever overlaat aan zijn opvolger. Dit laatste is een politiek doeleinde. Ook dit is weer voor velerlei interpretatie vatbaar. Zo kan het enerzijds betekenen dat het betreffende thema niet tot de prioriteiten van deze bewindspersoon behoort, anderzijds kan het betekenen dat bestuurder zich niet aan de beslissing wil wagen, omdat het thema bijvoorbeeld zeer complex of impopulair of heikel is.

In onderstaand schema worden latente motieven om commissies in te stellen en commissies te gebruiken uiteengezet.^{45/46}

Commissie "Legitimatie": Het kan zijn dat een commissie wordt ingesteld waarbij het advies louter dient ter legitimatie van het beleid van de instantie die de commissie instelt. Hierbij is het goed mogelijk dat als het advies niet in het straatje van de opdrachtgever past, men dit advies van het rapport ook naast zich neerlegt.

Commissie "Ijsskast": De instantie die de commissie instelt is hier niet in de eerste plaats geïnteresseerd in het advies zelf, maar heeft er belang bij dat een beslissing over het betrokken probleem wordt uitgesteld. Daarom wordt een commissie in het leven geroepen. Een reden voor het zoeken naar uitstel is bijvoorbeeld het laten bekoelen van de hoog oplopende gemoederen of de scherpe kantjes ervan af te halen.

Commissie "Monddood": Hierbij heeft de instantie die de commissie instelt vooral voor ogen dat tegenstanders van het bepalende beleid bij de advisering te betrekken om hen zo monddood te maken. Dit kunnen zowel tegenstanders zijn uit de instantie zelf, als van buiten de instantie.

Commissie "Afschuif": De instantie die de commissie instelt durft geen besluit te nemen over het betrokken onderwerp, omdat het bijvoorbeeld politiek gevoelig ligt. Om een besluit kracht bij te zetten, roept men een commissie in het leven die met een rapport komt, wat een overtuigend "bewijs" levert.

Commissie "Wasverzachter": De instantie die de commissie instelt, wil dat de zaak gesust wordt. Wil geen slapende honden wakker maken en vraagt dus om een oordeel wat niet teveel weerklank oproept van belanghebbenden. Het resultaat van het rapport is zelden groots en meeslepend, maar organiseert consensus en maakt het mogelijk om splijtende conflicten uit de weg te gaan.

⁴⁴ Muller en Coenen, 2002: 150.

⁴⁵ Iedema, 1991.

⁴⁶ WRR, 1977: 49.

Deze latente instellingsmotieven zijn niet eenvoudig te achterhalen. Hoe komen we dan tot deze typologieën? Veelal zijn dit beelden die heersen onder de betrokkenen. Beelden accentueren en verduisteren bepaalde delen van de ons omringende werkelijkheid.⁴⁷ Het zijn echter wel de media die voor een belangrijk deel het beeld over commissies bepalen. Rondom het ontstaan van commissies en het uitbrengen van hun adviezen geven experts hun mening over de verwachte en gegeven uitkomst. Onderzoeken van commissies bepalen het beeld in de media. Politici en deskundigen van alle rangen en standen beïnvloeden en vormen de opinies van burgers ten aanzien van maatschappelijk relevante thema's, als een commissie wordt ingesteld. De media dragen ook bij aan openheid van het proces. Daardoor kunnen beelden ook ontstaan tijdens het proces waarin de commissie actief is. Deze beelden zijn dan over de werkwijze en voortgang van de commissie.

3.4 AFSLUITEND

In dit hoofdstuk is gebleken dat we zowel manifeste en latente redenen voor de instelling van commissies kunnen onderscheiden. De manifeste komen naar voren in de instelling van commissies als expertonderzoeker (de deskundige verzamelaar van feiten), buitenstaander (frisse dwingende blik), leermeester in de zin van beleidsvoorbereider (voorbereidende onderzoek) of beleidsevaluator (controleur van beleid), aanjager (van vastgelopen discussies), therapeut (de reiniger van het politiek-bestuurlijke systeem). Latente motieven komen tot uiting in het verschuilen achter de inhoud van het advies van een commissie, het legitimeren van beleid, het temperen van kritiek op het beleid en/of de mond snoeren.

We hebben hier spreken van de "voorkant" en de "achterkant". De voorkant zijn de (manifeste) typologieën waaruit de formele doelstelling van commissies blijkt. De achterkant zijn de latente typologieën die op de achtergrond spelen, maar wel worden opgemerkt. In het volgende hoofdstuk wordt het secretariaat uiteengezet en de bijbehorende typologieën. Na het hoofdstuk omtrent de casuïstiek, zal in hoofdstuk zes de typologieën op de casuïstiek worden losgelaten.

⁴⁷ Idenburg, P.A. en Van der Loo, 1994.

4. SECRETARIAAT IN PERSPECTIEF EN DE TYPOLOGIEËN

4.1 HET SECRETARIAAT IN PERSPECTIEF

Artikel 15 Kaderwet Adviescolleges:

1. Een adviescollege heeft een secretaris.
2. De secretaris is voor zijn werkzaamheden voor het adviescollege uitsluitend verantwoording schuldig aan het adviescollege.
3. Aan de secretaris kunnen andere medewerkers worden toegevoegd.
4. De secretaris en andere medewerkers zijn geen lid van het adviescollege.
5. Onze minister benoemt, bevordert, schorst en ontslaat, na overleg met de voorzitter van het adviescollege, de secretaris en andere medewerkers.
6. Indien ambtenaren, in dienst van het betreffende ministerie tot secretaris of medewerker zouden worden benoemd, zijn zij tegenover anderen dan de commissie verplicht tot geheimhouding van hetgeen hen in het verband van de werkzaamheden van de commissie bekend is geworden.

Het secretariaat dient te zorgen voor de facilitaire en inhoudelijke ondersteuning van de adviescolleges. Het Algemeen Rijksambtenarenreglement is van toepassing op de secretaris en de overige medewerkers van het secretariaat. Het tweede lid van artikel 15 van de Kaderwet maakt duidelijk dat de secretaris voor zijn werkzaamheden verantwoording schuldig is aan het adviescollege en niet aan de minister.⁴⁸

Een secretaris kan worden vergeleken met de 'eerste ambtenaar' bij de bestuurslagen van provincie en gemeente; de griffier der staten en de gemeentesecretaris. De taak van de griffier is aangegeven in artikel 101 van de Provinciewet⁴⁹: de griffier staat de Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koningin bij de uitoefening van hun taken terzijde.

In artikel 104 van de Gemeentewet⁵⁰ is bepaald dat de secretaris de raad, B&W en de (raads)commissies terzijde staat in alles, wat het hun opgedragen bestuur aangaat. De gemeentesecretaris dient te functioneren als onafhankelijk hoofd van de gemeentelijke organisatie.

Beide artikelen kennen een gelijkkluidend tweede lid. Hierin wordt bepaald dat Provinciale Staten c.q. de gemeenteraad nadere regels vaststellen betreffende de taak en de bevoegdheid van de griffier c.q. de secretaris. Het tweede lid beoogt een betere vastlegging van de coördinerende functie van de secretaris, die als tegenwicht moet kunnen dienen tegen de divergerende tendensen die, vooral in de grotere gemeenten, kunnen optreden. Behalve als coördinator treedt de secretaris ook veelal als manager op. Voorts is hij in veel gevallen de eerste juridische beleidsadviseur van de gemeentelijke bestuursorganen, al dan niet samen met ander diensthoofden. Uiteindelijk heeft de wetgever het aan de raad en aan de staten zelf overgelaten om te bepalen of dit 'inlichtingenrecht' aan de secretaris respectievelijk de griffier zal moeten worden toegekend.⁵¹

⁴⁸ Ministerie BZK, 2004; 31.

⁴⁹ Nederlandse Wetgeving, 2003-2004.

⁵⁰ Nederlandse Wetgeving, 2003-2004.

⁵¹ Tweede Kamer, 1988-1989.

Als we kijken naar de rol van de gemeentesecretaris, zien we dat na de invoering van het dualisme, de secretaris van raad en college meer als dé adviseur van het gemeentebestuur werkt. Als ondertekenaar van alle besluiten van raad en college dient de gemeentesecretaris ervoor te zorgen dat de genomen besluiten correct worden afgehandeld. Naast deze twee wettelijke taken besteden gemeentesecretarissen in kleine gemeenten een aanzienlijk deel van hun tijd aan leidinggeven aan één van de afdelingen of aan het zelf uitvoeren van operationele taken, meestal in de sfeer van beheer, maar soms ook in de sfeer van beleid. Na de herindeling is de behoefte aan procesbewaking sterk toegenomen. De gemeentesecretaris zal een groter deel van zijn tijd kwijt zijn met coördinatie. Bovendien krijgt de heringedeelde gemeente de beschikking over meer ambtenaren, die zich inhoudelijk kunnen specialiseren op één bepaald beleidsterrein. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat het gemeentebestuur voor adviezen over de inhoud van het beleid vaker zal aankloppen bij de afdelingshoofden.⁵²

4.1.1 In-/samenstelling

Er zijn twee manieren waarop het secretariaat voor een commissie wordt samengesteld. In de eerste variant wordt het secretariaat aangedragen door de insteller (of een van zijn ambtenaren) en daarna voorgelegd aan de voorzitter. Veelal heeft deze persoon in kwestie het instellingsbesluit geschreven. In de tweede variant verloopt het proces andersom en kiest de voorzitter het secretariaat. De voorzitter is al bekend met de secretaris of is door anderen, soms commissieleden, getipt. Vanuit het bestaande netwerk van voorzitter en/of leden wordt de secretaris aangesteld.

De samenstelling van het secretariaat is afhankelijk van het onderwerp en het doel van het commissieonderzoek. Het secretariaat wordt samengesteld op basis van een drietal redenen, die we ook terugzien bij het rekruteren van commissieleden:

- Deskundigheid: het secretariaat wordt samengesteld op basis van haar kennis en vaardigheden. Kennis en ervaring zijn de doorslaggevende motieven voor de samenstelling.
- Statuur: hierbij wordt het secretariaat samengesteld op basis van de persoonskenmerken en bekendheid bij van de leden van de commissie. De secretaris heeft of al ervaring met deze functie of hij wordt dusdanig competent geacht om deze functie te vervullen.
- Onafhankelijkheid: het secretariaat is loyaal aan de commissie. En verzorgt de coördinatie tussen opdrachtgever en de commissie. Het secretariaat is vrij van last en ruggespraak. Dit geeft een objectieve blik op het vraagstuk. Deze onafhankelijkheid zorgt ervoor dat het advies een extra objectief gewicht krijgt toegeschreven.

⁵² Heweijer, 1994; jg 3, nr 8.

4.1.2 Werkwijze

Artikel 19:

1. Een adviescollege kan zich voor het inwinnen van inlichtingen wenden tot daartoe door onze minister aangewezen ambtenaren.
2. Een adviescollege kan zich doen bijstaan door andere personen, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak nodig is.

Artikel 20:

1. Een adviescollege beraadslaagt en besluit in vergadering over de uit te brengen adviezen.
2. Over de uit te brengen adviezen wordt niet besloten dan in aanwezigheid van ten minste de helft van de leden.
3. De adviezen worden uitgebracht overeenkomstig het gevoel van de meerderheid van de ter vergadering aanwezige leden, waarbij elk lid één stem heeft.
4. Indien het nodig is over het besluit tot vaststelling van het advies bij wijze van stemming te beslissen, wordt dat besluit bij meerderheid van stemmen opgemaakt.
5. Indien de stemmen staken, wordt de besluitvorming aangehouden tot de volgende vergadering, tenzij de advisering niet uitgesteld kan worden of de vergadering voltallig is. In deze gevallen beslist de stem van de voorzitter. Van die omstandigheden wordt in het advies melding gemaakt.
6. Een lid dat ter vergadering een standpunt heeft ingebracht dat afwijkt van het gevoelen van de meerderheid, kan over dat standpunt een afzonderlijke nota bij het advies voegen.

Artikel 21:

Een adviescollege kan zijn werkwijze nader vastleggen in een reglement van orde.

In bovenstaand schema komt de werkwijze van een commissie tot uiting, zoals beschreven in de Kaderwet.⁵³ Artikel 19 geeft het adviescollege de bevoegdheid zich ten behoeve van de advisering te laten voorlichten door ambtenaren of door andere, externe deskundigen voor zover dat voor de taakvervulling nodig is. Artikel 20 van de Kaderwet geeft een regeling van de besluitvorming door het adviescollege. Dit is gemodelleerd naar Reglement van Orde voor de ministerraad en de Wet op de Raad van State. Artikel 21 laat aan het adviescollege over of zij haar werkwijze nog nader wil vastleggen in een Reglement van Orde. Deze bepalingen bieden een houvast voor de commissie en hun voorzitters over de interne wijze van handelen. Ofschoon commissies en hun secretariaten vaak zelf de nodige kennis in huis hebben, blijkt informatie van externe deskundigen en ambtenaren veelal nodig voor het advieswerk, artikel 19 van de Kaderwet geeft daartoe de mogelijkheid.

4.2 TYPOLOGIEËN VAN HET SECRETARIAAT

4.2.1 Ambtelijk versus extern

Voordat we de typologieën nader beschrijven, maken we eerst het onderscheid tussen een ambtelijk en een extern secretariaat.

ambtelijk (bn.) 1 behorend tot een ambt 2 kenmerkend voor hetgeen van ambtswege gebeurt 3 uit kracht van een ambt

Een ambtelijk secretariaat is afkomstig uit het betreffende ministerie die de opdracht heeft verstrekt. Er bestaat een paradox in de mate waarin deskundigheid en onafhankelijkheid aanwezig zijn, indien een secretaris afkomstig is van het betreffende ministerie die de

⁵³ Kaderwet, 2000: 34.

commissie instelt. De ambtelijk secretaris staat met zijn benen in twee organisaties. Enerzijds staat hij in dienst van de commissie, anderzijds heeft hij banden met de ambtelijke organisatie. Beiden organisaties moet hij terzijde staan.

Een extern secretaris wordt van buiten aangetrokken en veelal gedefinieerd als zijnde onafhankelijk. Het rapport 'Raad op Maat' definieert onafhankelijke deskundigen als volgt: "Personen die op grond van hun expertise benoemd zijn tot lid van een adviesorgaan. Voor zover zij verbonden zijn met, of deel uit maken van koepels, belangenorganisaties of politieke partijen, treden zij niet op in opdracht van of namens deze organisaties".⁵⁴

"Dezelfde ambtenaar treedt soms eerst op als adviseur (secretaris) van een externe adviescommissie, formuleert daarna het regeringsstandpunt op de adviezen van die commissie, probeert vervolgens met maatschappelijke groepen overeenstemming te bereiken, bereidt (gelijktijdig) de noodzakelijke regelgeving voor en voert tenslotte het regeringsbeleid uit." (Tjeenk Willink, 1989: 15-16 In: Van Twist, 1994: 100)

Een secretaris heeft vaak een tweeledige taak: namelijk hoofd van het secretariële/administratieve apparaat en inhoudelijk adviseur van de commissie. Expliciet kan worden vermeld dat de secretaris bij de vervulling van zijn taak niet in een hiërarchische, maar in een functionele verhouding tot commissieleden staat. Bij een commissie met een ambtelijk secretariaat, is het vaak de ambtenaar van het betreffende ministerie die de opdracht krijgt van de minister of het hoofd van het betreffende DG om het instellingsbesluit te schrijven. Vervolgens krijgt deze ambtenaar ook de taak om de secretariële rol op zich te nemen. De reden voor een voorzitter om een extern secretariaat in de hand te nemen is gelegen in de angst voor de ambtelijke hiërarchie. Een extern secretariaat suggereert onafhankelijkheid. De secretaris staat volledig ten dienste van de commissie en heeft geen banden met de betreffende opdrachtgever. De vijver waaruit men vist ten aanzien van externe secretarissen zijn vaak wetenschapsvijver of de adviesbureaувijver. Een extern secretaris wordt vaak gekozen op grond van zijn expertise op het betreffende gebied van het onderzoek. Veelal wordt deze ook gekozen omdat hij banden heeft met de voorzitter. Zij kennen elkaar uit het verleden en weten wat ze aan elkaar hebben. Bij een commissie met een extern secretariaat, is het vaak de voorzitter die een eigen secretariaat meebrengt uit zijn eigen netwerk. Indien een minister voor een extern secretaris kiest is dat vaak een persoon die vanuit een externe positie (bijvoorbeeld de advieswereld) een relatie heeft met het ministerie die de opdracht verstrekt.

extern (bn.) 1 uitwonend <=> **intern** 2 buiten iets liggend, van buiten komend => *extrinsiek, uitwendig*; <=> **intern** 3 het uitwendige, de vorm betreffend => *uiterlijk* 4 naar buiten voerend <=> *intern*

Om zowel de ambtelijke als de externe kant te dekken, kan een dubbel secretariaat uitkomst bieden. Commissie worden gemangeld door de politiek en middels een breed samengestelde commissie en twee secretariaten wil men zich daarvoor indekken. Externe secretariaten die wel geregeld hebben gewerkt met ambtenaren van het ministerie weten om te gaan met de bestuurscultuur op het ministerie. Indien een commissie werkt met zowel een ambtelijk als een extern secretariaat richt de ambtelijk secretaris richt zich meer op de faciliterende zaken, en heeft inzicht in de politieke bestuurscultuur. De ambtelijk secretaris heeft affiniteit met het onderwerp, doordat deze werkzaam is op het betreffende Ministerie (DG) van waar de

⁵⁴ Commissie De Jong, 1993.

opdracht komt. De extern secretaris heeft veelal wetenschappelijk inhoudelijk kennis op grond van studie of het hebben gedaan van meer opdrachten gerelateerd aan het vraagstuk. In de hierop volgende paragrafen zal het onderscheid naar ambtelijke en extern enkel worden aangeduid, indien er een wezenlijk verschil qua functioneren is. Anders wordt het secretariaat in zijn geheel bedoeld. Na het uiteenzetten van het onderscheid in ambtelijk en extern volgt hieronder een beschrijving van drie soorten typologieën van secretariaten, de instellingsredenen, hun taken en uitwerkingen, die na het lezen van diverse literatuur zijn opgesteld. Als kanttkening moet gemaakt worden dat de beschreven typologieën in elkaar over kunnen lopen.

4.2.2 Penvoerder van de commissie

De secretaris als penvoerder is in eerste instantie de persoon die de verantwoordelijkheid heeft voor de correspondentie. Naast de administratieve correspondentie ligt hier ook de inhoudelijke taak als schrijver van vele (concept)teksten voor het rapport. De secretaris wordt met name gerekruteerd om zijn inhoudelijke kunde in combinatie met schrijfvaardigheid. Doordat de secretaris de vergaderingen bijwoont, stelt dit hem in eerste instantie effectief in staat om uitvoering te geven aan de bepaling dat hij de stukken, die uitgaan van de commissie, dient te (mede-)ondertekenen. Tevens kan hij veelal invloed uitoefenen, in samenspraak met de voorzitter, betreffende de agendering. De secretaris heeft een belangrijke wakende rol. Maar bovendien is hij als geen ander in staat verbanden met andere besluiten te signaleren en mogelijke beperkingen met andere probleemgebieden, administratieve mogelijkheden aan de orde te stellen. Bovendien bewaakt hij de administratie en controleert de stukken.

4.2.3 Liaison van de commissie

Als nog even de link wordt gelegd met de gemeentesecretaris van een gemeente dat zien we dat deze een liaison functie bekleedt. In het gemeentelijke apparaat fungeert de gemeentesecretaris als tussenpersoon tussen de politici en het personeel.⁵⁵ In een commissie zien we deze rol bij de secretaris ook terug. Hij is de liaison tussen commissie en opdrachtgever en tussen commissievoorzitter en commissieleden. Deze functie vloeit voort uit het feit dat de secretaris wordt gezien als brug tussen commissie en opdrachtgever.

De kracht van de positie als liaison zal afhangen van de mate waarin hij een koppeling tot stand weet te brengen tussen hun aandeel in het ene en in het ander circuit (commissie versus ambtelijke organisatie). De koppeling moet tot uiting komen in het wederzijds op de hoogte brengen van de relevante ontwikkelingen in de commissie en bij de opdrachtgever. Aangezien de commissie meer wordt gezien als een verlengstuk van het ministerie, zij het onafhankelijk, is de afstemming en communicatie tussen commissie en opdrachtgever van belang. Het secretariaat lijkt dé aangewezen figuur om te bemiddelen tussen commissie en opdrachtgever? Men kan het een brug- of spilfunctie noemen, doch ook hier zal het afhangen van de personen die functies vervullen, of zij het vertrouwen genieten van de opdrachtgever. Het secretariaat is degene die signalen afgeeft als afgevaardigde vanuit het bestuurlijke circuit. De bewaking en instandhouding van de goede relaties binnen het grondgebied en daarbuiten kan een zorg zijn van de secretaris en voorzitter. Vaak geschiedt de correspondentie met derden via de secretaris. De bestuurshulp aan de commissie als eenheid

⁵⁵ Kuipers, 2000: 4.

wordt primair door de secretaris verleend. De vraag is of dit apparaat voldoende bestuurs hulp aan de commissie als eenheid kan blijven bieden. Een ambtelijk secretaris heeft een bijzondere positie. Deze is onderdeel van zowel het ambtelijke als het politiek/bestuurlijke besluitvormingscircuit.

Een ambtelijk secretaris heeft dus een pre dat hij op de hoogte is van de bestuurscultuur op een ministerie. De secretaris weet (omdat hij inzage heeft in de bestuurscultuur) wanneer welke (relevante) stukken naar de Kamer gaan. Maar in haar voordeel ligt ook het nadeel gelegen, gezien het feit dat hij eigenlijk een rapport aan zichzelf schrijft, aan het eigen ministerie. Tevens bestaat het gevaar dat over zijn schouder het rapport wordt meegeschreven. Indien een bewindspersoon invloed tracht uit te oefenen middels het opleggen van 'do' en 'don'ts' ten aanzien van het rapport, kan dit voor de commissie een onwerkbaar situatie worden.

Een ambtelijk secretaris kan dus als liaisons dienen tussen commissie en opdrachtgever. Een doorgeefluik van informatie. Maar de functie van liaison is in mindere mate ook van toepassing op een extern secretaris als het gaat om de brugfunctie met de opdrachtgever. Ook hij onderhoudt contacten met de ambtelijke organisatie, maar hier heeft dan veelal de voorzitter ook een rol in. Maar de liaisonfunctie komt voor zowel ambtelijk als extern secretariaten ook terug in de onderlinge relaties in de commissie. De secretaris dient al schakel om te treden om eenheid in de groep te waarborgen. Een goede relatie tussen voorzitter, commissieleden en secretaris is cruciaal om als groep te kunnen opereren naar binnen, maar ook naar buiten toe.

4.2.4 Procesmanager van de commissie

In de taakstelling van de secretaris is meer nadruk komen te liggen op de coördinatie bij het proces in de commissie. Alles wat zich binnen de commissie afspeelt valt binnen de coördinerende taak van de secretaris.

Het aandeel in de coördinatie van het beleid is meer een organisatorische dan van beleidsinhoudelijke aard. Deze vorm van coördinatie zal zich meer richten op het beleidsproces en op het functioneren van de organisatie, dan op het inhoudelijk voorbereiden, formuleren en uitvoeren van beleid.

De coördinatiefunctie houdt in:

- organisatie van de communicatie middels overleg, projectorganisatie, verslaglegging;
- organisatie van de werking van het beleidsproces en de behandelingsprocedures;
- controle op volledigheid en voor visie door alle betrokkenen in het beleidsproces;
- bewaken van het geïntegreerde besturingssysteem en doorlooptijd

Het invulling geven aan de functie zal in de praktijk meestal afhangen van de mate, waarin de commissie aan de secretaris de zorg voor de middelen metterdaad heeft gemandateerd en van de persoonlijke affiniteit en bekwaamheden. De voorzitter concentreert zich op de politieke aspecten en richt zich meer op het proces daarbuiten.

4.3 AFSLUITEND

In dit hoofdstuk is uiteengezet hoe het secretariaat uiteengezet en de typologieën. In volgend hoofdstuk wordt de casuïstiek uiteengezet aan de hand van de context, samenstelling en werkwijze van de commissie en het secretariaat. In het daaropvolgende hoofdstukken zullen de geschetste typologieën uit hoofdstuk drie en vier worden gekoppeld aan de commissies en secretariaten.

5. DE CASUÏSTIEK EN DE TYPOLOGIEËN

Een vijftal commissies (specifiek secretariaten) zijn in deze scriptie onderzocht. De commissies hebben gemeen dat ze allen gericht zijn op Schiphol. In het onderstaande worden achtereenvolgens de context, samenstelling en de werkwijze van het secretariaat van de commissie en de ondersteuning uiteen gezet (de ad hoc commissies worden in de verleden tijd besproken, de permanente commissie worden in de tegenwoordige tijd gesitueerd).

Het onderzoek naar secretariaten wordt verricht bij de onderstaande commissies. Het zijn commissies op het gebied van de ruimtelijke ordening. Middels interviews is getoetst op samenstelling, werkwijze en invloed van het secretariaat. Hieronder een contextuele impressie van de commissie. Vervolgens zullen in de hierop volgende hoofdstukken de geschetste typologieën uit de vorige hoofdstukken worden toegepast op de commissies en haar secretariaten.

5.1 COMMISSIE GROEI SCHIPHOL EN MILIEU (1998)

5.1.1 Context

De opdrachtgevers van de commissie waren het ministerie van VROM en het ministerie van V&W. Eind 1997, begin 1998 diende een commissie de effectiviteit van de huidige systematiek van geluidshandhaving rond Schiphol (inclusief het meetsysteem) te toetsen en aanbevelingen te doen. Aanbevelingen die erop gericht zijn aan de vraag naar vliegcapaciteit op Schiphol in 1998, binnen de grenzen van de toegestane milieuruimte, te kunnen voldoen. Het eindproduct van de commissie was een werkplan op basis waarvan de verschillende betrokken partijen in de periode na januari 1998 konden gaan samenwerken om verschillende maatregelen te nemen, gezamenlijk onderzoek te doen en veranderingen te bewerkstelligen. Titel van dat eindrapport / werkplan: Een verstandshuwelijk tussen luchtvaart en milieu.

5.1.2 Samenstelling commissie

Voorzitter: Prof. Dr. R.J. In 't Veld
Secretariaat: Drs. R.C.D. Berndsen (Berenschot)
Mw. Drs. A.J.M. Verhey (Berenschot)
Mw. D. Meijer (Berenschot)
Leden: Dr. P.M.J. Mendes de Leon
Prof. Dr. Ir. J.A. Mulder
Ir. Drs. R.B.J.C. van Noort

Het instellingsbesluit van de commissie werd geschreven door een ambtenaar van het ministerie van Verkeer & Waterstaat. Het ministerie rekruteerde de voorzitter, Prof. Dr. R.J. In 't Veld. Hij benaderde op zijn beurt adviesbureau Berenschot voor het bekleden van het secretariaat. De leden van het secretariaat hadden reeds onderzoek gedaan naar het probleem aangaande geluidscontouren. Er werden drie secretarissen aangesteld gezien de tijdsdruk: het advies moest in korte tijd vervaardigd worden. De commissie kreeg een inhoudelijke vraag en middels de samenstelling van de commissie bestaande uit juristen, geluidsmeterdeskundige, luchtvaartprofessor en handhavers, werd alle benodigde kennis gedekt om vragen te beantwoorden.

5.1.3 Werkwijze secretariaat

Het secretariaat was vooraf niet expliciet ingelicht omtrent het takenpakket. Dit was gelegen in het feit dat de commissie meer werd gezien als een crisisteam, dat ad hoc tot stand was gekomen. Middels een eerste presentatie van het secretariaat over de systematiek en beelden van het probleem oogstte het secretariaat direct succes. Vervolgens werd tijdens de vergaderingen en het crisisberaad de werkwijzer met de gehele commissie besproken. Voorop stond dat een werkplan de lijnen uiteen zou zetten.

De commissieleden hadden weinig ervaring met het deelnemen in een commissie (m.u.v. de voorzitter In 't Veld). Hierdoor kon het secretariaat een redelijk invloedrijke rol vervullen ten aanzien van het verloop. Aangezien de secretarissen wel geregeld hadden gewerkt met ambtenaren van het ministerie wisten zij wel hoe om te gaan met de bestuurscultuur op het ministerie. De contacten binnen de commissie en ook met de ambtenaren op het ministerie waren informeel. Het secretariaat was ook een spreekbuis naar zowel naar de extern betrokken actoren als ook naar de pers (hoewel in beperkte mate, gezien de beslotenheid van werken).

Het secretariaat had tot taak om afspraken te regelen en (na crisisberaad/vergaderingen /schrijfsessies) de stukken in elkaar te zetten en ook inhoudelijk zaken toevoegen. Het advies is met de gehele commissie geschreven. In 't Veld was als voorzitter de regisseur van de commissie. Nadat het rapport door alle leden was gecheckt, verzorgde het secretariaat de eindredactie van het rapport.

5.2 COMMISSIE ECONOMISCHE EFFECTRAPPORTAGE (EER) LANGE TERMIJN UITBREIDING SCHIPHOL (2000)

5.2.1 Context

De minister van EZ stelde op 27 september 1999 de Adviescommissie Economische Effectrapportage (EER) Ontwikkeling Nationale Luchthaven over de Kengetallen Kosten-Baten Analyse (KKBA) in om een onafhankelijk oordeel te vellen over de in opdracht van de Minister van V&W door het CPB opgestelde KKBA voor de lange termijn uitbreiding van de Luchthaven Schiphol. De KKBA werd opgesteld mede naar aanleiding van door de luchtvaartsector in zijn "business case" gedane voorstellen tot capaciteitsuitbreiding. Onder deze lange termijn uitbreiding werd verstaan de uitbreiding van Schiphol met een 6e, mogelijk 7e baan gedurende de periode na 2010. Het doel van de KKBA was het geven van een inzicht in de maatschappelijke kosten en baten die aan de hierboven genoemde uitbreiding verbonden waren. Daarmee werd economische informatie aangedragen die gebruikt kon worden bij een besluit van de overheid of de ruimtereservering nodig voor de lange termijn uitbreiding van Schiphol aanvaardbaar c.q. wenselijk was en zo ja, welke alternatieven in een vervolgpprocedure in beschouwing dienden te worden genomen.

Gelet op de opdracht die de Commissie had meegekregen had zij haar aandacht met name op twee zaken geconcentreerd. Ten eerste betrof het oordeel van de Commissie het wetenschappelijk gehalte van de haar voorgelegde KKBA. Het ging daarbij met name om robuustheid van de gehanteerde vooronderstellingen en van de gehanteerde modeltechniek. Ten tweede had de Commissie gemeend een aantal in een eventuele vervolgpprocedure te onderzoeken onderwerpen. Leidraad was daarbij het streven de voor de Nederlandse samenleving te verwachten maatschappelijk economische gevolgen van een lange termijn uitbreiding van de luchthaven Schiphol adequaat in beeld te brengen.

5.2.2 Samenstelling commissie

Voorzitter:	Prof. Dr. D.J. Wolfson
Secretariaat:	Dr. E.T. Verhoef (secretaris tot 15 september 2000) Dr. A.J.M. Pels (secretaris vanaf 15 september 2000) Drs. H. van Wieren (secretaris tot 1 april 2001) Drs. O. Bitter (secretaris vanaf 1 april 2001)
Leden:	Prof. Dr. F.A.G. den Butter Prof. Dr. Ir. R.E.C.M. van der Heijden Prof. D. Newbery Prof. Dr. P. Rietveld Prof. Tae Oum

De ambtelijk secretaris van de EER commissie was de specialist binnen het ministerie van EZ op het gebied van economie en Schiphol. De secretaris had, in zijn hoedanigheid als ambtenaar, het initiatief genomen om een commissie op te zetten die naast de milieukant (MER) nu ook eens de economische kosten-baten analyse ten aanzien van de uitbreiding van Schiphol onder de loep zou nemen. De reden was gelegen in het doen van onafhankelijk onderzoek en een zuivere analyse. De secretaris had het plan neergelegd en bij het DG Marktwerking en Ruimtelijke Economie

en vervolgens bij de Minister van EZ (destijds Jorritsma). Na het akkoord voor het instellen van de commissie, schreef de betreffende ambtenaar het instellingsbesluit en werd vervolgens aangesteld als secretaris van de commissie.

Na het aanstellen van voorzitter Prof. Dr. D.J. Wolfson zijn de overige leden van de commissie gerekruteerd. Wolfson wilde zijn angst voor ambtelijke hiërarchie tegengaan middels het aanstellen van zowel een ambtelijk als extern secretaris.

5.2.3 Werkwijze secretariaat

De extern secretaris, afkomstig uit universitaire wereld en gepromoveerd op de luchtvaart economie, richtte zijn bijdrage vooral op het schrijven van inhoudelijk wetenschappelijke teksten. Hij diende met name als wetenschappelijk facilitator. De ambtelijk secretaris was de bestuurscultuurkenner. De ambtelijk secretaris verzorgde meer de secretariële ondersteunende taken als het regelen van vergaderingen, notuleren en de correspondentie. De ambtelijk secretaris onderhield ook de meeste contacten met voorzitter.

De commissie werd gemangeld door de politiek en middels een breed samengestelde commissie en twee secretariaten werd getracht dit te dekken. Middels een oordeel van een onafhankelijke commissie moest worden bekeken hoe haalbaar en zinvol de aanleg van een vliegveld in zee was. De secretaris was de mening toegedaan, op basis van zijn expertise, dat een vliegveld in zee niet wenselijk was. Hij hoopte middels de expertise van de commissie dat dit uit onderzoek ook naar voren zo komen en zo dat hij zijn opvatting (en argumenten) kracht bij kon zetten.

Een tussentijdse rapportage werd uitgebracht, een workshop werd georganiseerd en een eindrapport werd verstrekt. Deze werkwijze was redelijk besloten. De commissieleden en met name de professoren hebben veel stukken aangeleverd. De commissie was dusdanig goed inhoudelijk vertegenwoordigd, dat de secretarissen niet de pen als machtsfactor in handen hadden. Gezamenlijk kwam het product in de vorm van een eindrapport tot stand. De ambtelijk secretaris was degene die de teksten van alle leden bundelde en hij had ook als taak om het proces te faciliteren. Deze secretaris was met name van belang als het ging om het inspelen op het politieke proces. De extern secretaris zorgde vooral voor de wetenschappelijke kant. De extern secretaris leek vooral profijt te hebben van de ambtelijke

ondersteuning, aangezien deze wist hoe de politiek-ambtelijke wereld in elkaar zat. Dit dubbel secretariaat dekte dus zowel de inhoudelijk als de bestuurlijke kant.

5.3 COMMISSIE DESKUNDIGEN VLIEGTUIGGELUID SCHIPHOL (2000/2003)

5.3.1 Context

De opdrachten van de commissie luiden, samengevat:

- In aanvulling op het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB), voorstellen te formuleren over een handhavingssysteem in het buitengebied, d.w.z. het gebied buiten de “ring van handhavingspunten” in het LVB.
- Voorstellen te formuleren over de rol die geluidsmetingen kunnen spelen bij de handhaving van de geluidsbelasting.
- Ex-post evaluatie uitvoeren van de overgang van Ke naar Lden en van LAeq-nacht naar Lnight op basis van de actuele geluidsbelasting in de periode 2000-2005.

5.3.2 Samenstelling commissie tot 2001

Voorzitter: Prof. Dr. Ir. A.J. Berkhout
Secretariaat: Ir. C.M. van Luijk, (DHV)
Leden: Prof. Dr. B.J.M. Ale
Ir. P.H.J. Koers
Prof. Dr. Ir. J.A. Mulder
Mw. Dr. Ir. M.E.S. Vogels

De (extern) secretaris van de commissie onder leiding van Berkhout werd benaderd door het ministerie van V&W, aangezien hij al eerder opdrachten had uitgevoerd voor het ministerie vanuit de advieswereld, waardoor hij een kenner was op gebied van het Schipholdossier. Na de aanstelling van de secretaris is de voorzitter, in casu Berkhout, aangetrokken.

5.3.3 Werkwijze secretariaat

De voorzitter en secretaris hadden geregeld contact en handelde veel in tweespraak. De voorzitter deed met name het frontwerk, de secretaris was er voor de inhoudelijke en faciliterende kant intern.

De communicatie tussen commissie en departement was niet optimaal. Er werd weinig aan gedaan om de communicatie te verbeteren. De reden lag volgens de secretaris gelegen in het feit dat er niet inhoudelijk gediscussieerd werd tussen commissie en departement. Er werd vooral op beleidsmatige kant gestuurd. Het oordeel van de commissie was in de ogen van het ministerie niet wenselijk. Er was bij de commissie Berkhout onvoldoende duidelijkheid geweest over inhoud en context van de vragen die de commissie zijn voorgelegd. Een groot deel van de uitgangspunten van het nieuwe stelsel voor geluid was al vastgelegd in door het parlement geaccordeerde beleidsstukken. Daardoor had de commissie minder vrijheid dan zij dacht te hebben of had willen hebben. De commissie diende te werken binnen de door regering en parlement gestelde richtlijnen.

De verhouding tussen ministerie en commissie verliep geforceerd. Volgens voorzitter en secretaris was dit niet te ondervangen door een ambtelijk secretaris in plaats van een extern secretaris. Het voordeel van een extern secretaris was gelegen in het feit dat het departement de mogelijkheid had om de commissie in zijn geheel te managen. Een ambtelijk secretaris zou loyaal zijn geweest aan het beleid en dus aan het departement. De secretaris heeft een beperkte sturingsinvloed. Van belang is dat hij de stukken filtert.

5.3.4 Samenstelling commissie vanaf 2001

Voorzitter: Drs. H. Eversdijk
Secretariaat: Dhr. F. Van Deventer, (Ministerie V&W DG Luchtvaart)
Leden: Dr. Ir. B.M. Spee, vice voorzitter
Prof. Ir. G.J.J. Ruijgrok
Prof. Dr. J.T.T. Thoen
Ir. A.R. Eisses

De nieuw in te stellen commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid moest volgens de staatssecretaris worden bijgestaan door een ambtelijk secretaris die goed bekend was met de materie en met de ontwikkelingen aan de kant van de opdrachtgevers in casu het ministerie van V&W en het ministerie van VROM. De ambtelijk secretaris werd niet aangesteld om de commissie te beïnvloeden of te controleren, wel om de commissie met raad en daad bij te staan en om een goede afstemming tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer te bewerkstelligen. De onafhankelijkheid van de commissie zou hierdoor op geen enkele wijze worden aangetast, maar was bedoeld om misverstanden tijdig te signaleren.

In de commissie Berkhout was, zo werd geoordeeld, te veel onwetendheid: er was te weinig expertise aanwezig en er was gebrek aan goede communicatie. Met een voorzitter als Eversdijk, die gemakkelijk toegang had tot de politiek, moest dit probleem worden ondervangen.

De reden voor een ambtelijk secretaris, in tegenstelling tot de secretaris van commissie Berkhout, was dus gelegen in het feit dat deze goed bekend was met de materie en met de ontwikkelingen aan de kant van de opdrachtgevers, ministerie van VROM en V&W. Hij zou de coördinatie tussen beide opdrachtgevers en de commissie verzorgen. De ambtelijk secretaris moest wel vrij van last en ruggespraak kunnen opereren.

De ambtenaar schreef het instellingsbesluit, waarbij toen al helder was dat hij de taak als secretaris op zich zou nemen. Vervolgens werden de voorzitter en vice-voorzitter gerekruteerd, buiten de secretaris om. De staatssecretaris wilde een voorzitter, waarbij de bestuurlijke kwaliteiten belangrijker waren dan de inhoudelijke kwaliteiten. Berkhout bezat meer de inhoudelijke statuur, in tegenstelling tot Eversdijk die meer de bestuurlijke kwaliteiten bezat. De overige leden werden wel in overleg aangesteld. De onafhankelijkheid en deskundigheid van de commissie werd van groot belang geacht. De commissie hechtte grote waarde aan een goede en open communicatie met de betrokkenen.

Met de samenstelling had geen van de leden (dubbele) belangen bij de uitkomsten van het rapport en kon dientengevolge volledig onafhankelijk opereren. Niemand van de commissieleden had dus als doel om te scoren. Dit had tot gevolg dat de commissie heel zuiver te werk kon gaan. Eversdijk was de man van het bestuurlijke en omgevingsverhaal. Het technische verhaal kwam van de leden en secretaris.

5.3.5 Werkwijze secretariaat

De secretaris van de commissie Eversdijk was werkzaam geweest bij VROM. Ten tijde van de commissie werkte hij bij V&W. Hij had inzicht in de bestuurscultuur van beide ministeries. Hij diende daarom deze expertise wederzijds te gebruiken en ook de communicatie in twee richtingen te verzorgen.

Bij aanvang van de commissie had de secretaris ervoor gezorgd dat de leden alle relevante stukken ter inzage hadden. Na deze inleessessie was de commissie bij elkaar gekomen, om te kijken wat men reeds tot haar beschikking had en wat ze nog meer wilden weten. Indien bepaalde informatie niet voor handen was, was het de taak van de secretaris dit uit te zoeken. Dit geschiedde soms middels nieuw onderzoek in- of extern.

De voltallige commissie vergaderde ongeveer één keer per maand. Bij ontwikkelingen kwamen ze vaker bijeen. Het contact tussen voorzitter en secretaris was zeer frequent. De secretaris veranderde weinig in de conceptteksten van anderen. De secretaris maakte in de vergaderingen de afspraken-/actielijst. De teksten werden integraal in de vergaderingen besproken, de eindredactie van het advies lag bij de secretaris.

5.4 VEILIGHEID ADVIESCOMMISSIE SCHIPHOL (PERMANENT)

5.4.1 Context

De VACS is ingesteld om de verantwoordelijke bewindspersoon van V&W te adviseren over de algemene veiligheidssituatie rondom Schiphol. De voorgeschiedenis van de VACS (Bijlmerramp 1992, advisering door RAND in 1993 en actieplan van de minister V&W en de sector 1993) is tevens de geschiedenis van de PKB Schiphol en omgeving in 1995. In die PKB zat de dubbeldoelstelling: Schiphol (luchtverkeer) mag groeien, mits het milieu niet verslechtert (t.o.v. berekende niveau 1990) en de geluidshinder aanzienlijk vermindert (t.o.v. 1990).

Doelstelling VACS: bijdragen aan de voortdurende verbetering van de veiligheid van de luchtvaart op en rondom Schiphol en de beleving daarvan door rechtstreeks betrokkenen en omwonenden.

Dit is aangevuld met een aantal specifieke opdrachten:

- Toetsen en beoordelen van de Jaarplannen van het Veiligheidsplatform Schiphol (VpS), voorheen IVMS geheten.
- Adviseren over de procesgang bij de ontwikkeling en het gebruik van een causaal model van de veiligheid op en rond Schiphol.
- Organiseren van de vijfjaarlijkse veiligheidsaudit Schiphol.
- Monitoren van de uitvoering van conclusies en aanbevelingen uit de veiligheidsaudit.
- Volgen van de internationale ontwikkelingen op veiligheidsgebied.

De VACS kan daarnaast ongevraagde adviezen uitbrengen binnen haar aandachtsgebied.

5.4.2 Samenstelling commissie

Voorzitter: Dr. A.B.M. van der Plas
Secretariaat: Ir. L.H.A. Scholte (ministerie V&W)
Ir. H.G. Paar (ministerie V&W)
Leden: Dhr. P.C. de Bruijne
Prof. Dr. A.R. Hale
Prof. Dr. Ir. Th. van Holten
Dhr. S.S. Koopmans
Mw. M.A. van der Meer
Drs. A.K.A. van der Tuin
Mr. B.J.M. baron van Voorst tot Voorst

De commissie startte met een voorzitter, secretaris en zeven leden. Het ministerie V&W (destijds onder leiding van minister Jorritsma) was de opdrachtgever. De secretaris werd gerekruteerd via het ministerie van V&W, aangezien hij een onafhankelijk denker was. De adviezen uit de VACS kwamen terug bij deze ambtenaar die vervolgens weer voor de implementatie, de follow up van het advies, moest zorgen op het ministerie. Na de reorganisatie van de VACS ging men van een bestuurlijke voorzitter naar een technisch inhoudelijke voorzitter. Ook kwam er een dubbel secretariaat. Voor de nieuwe commissie hadden de secretarissen bij aanvang van hun aanstelling een lijst gemaakt van competenties

die van belang waren voor de commissieleden: operationeel geschoolde mensen, wetenschappelijk en buiten de luchtvaart met veiligheidsvisie. Op basis van profielen werd de commissie samengesteld, waarbij de secretaris inventariseerde en de voorzitter de bilaterale selectiegesprekken hield.

Beide secretarissen hebben een ambtelijk verleden en zijn reeds gepensioneerd en vervullen deze secretariaatsfunctie parttime.

5.4.3 Werkwijze secretariaat

In eerste instantie was het een low profil commissie met zeven belangrijke mensen. In het instellingsbesluit werd aangegeven dat er twee à drie keer per jaar werd vergaderd. Na verloop van tijd werd dat er vijf à zes keer vergaderd. De vergaderplekken hadden aanvankelijk een zwervend bestaan: waar plek was en wat handig was.

Uiteindelijk is de VACS gevestigd op de luchthaven Schiphol. Het secretariaat schrijft de conceptteksten en de commissieleden reageren en becommentariëren. Veel wordt via de e-mail gecommuniceerd. Ook door het frequent bij elkaar komen, is er voldoende communicatie. In de VACS, werkt men veelal op basis van consensus.

De voorzitter doet veelal het frontwerk. Bij het houden van gesprekken met diverse actoren is er altijd een secretaris aanwezig. Een voordeel van een ambtelijk secretaris bij de VACS is gelegen in het feit dat hij kan lobbyen bij het ministerie voor opdrachten. Gevaar schuilt in het feit dat de opdrachtgever de opdracht kan manipuleren. Er kan worden ingefluisterd hoe de opdracht moet luiden en advies kan dus bij wijze van spreken al klaarliggen. Het genoemde gevaar voor manipulatie is in elke commissie aanwezig, maar bij de VACS is het secretariaat sterk genoeg om dit te voorkomen.

Voordeel van permanente commissie ligt gelegen in het feit dat gezamenlijk het lange termijn pad bewandeld kan worden. Tevens ligt het voordeel, in tegenstelling tot een ad hoc commissie, dat de permanente commissie aan een reputatie kan bouwen en meer zaken (tijdig) kan signaleren.

5.5 COMMISSIE M.E.R. (PERMANENT)

5.5.1 Context

De commissie voor de milieueffectrapportage vervult sinds 1987 een rol als onafhankelijk adviseur bij milieueffectrapportage. De commissie adviseert de instanties die verantwoordelijk zijn voor de uiteindelijke besluiten: het bevoegde gezag. Dit kan een minister zijn of het bestuur van een provincie, gemeente of waterschap.

Onafhankelijkheid en deskundigheid zijn het handelsmerk van de commissie. De commissie heeft geen bestuurlijke verantwoordelijkheid en bemoeit zich niet met politieke afwegingen. De commissie bewaakt de wettelijke vereisten voor MER en de kwaliteit van de informatie waarop de bestuurders hun besluiten baseren.

5.5.2 Samenstelling commissie

Voorzitter: Ir. N.G. Ketting
Secretariaat: Drs. S.S.A. Morel
Leden: Drs. L. van Rijn-Vellekoop
Prof. Dr. J.M. Cramer
Dr. D.K.J. Tommel

De commissie heeft een voorzitter, acht plaatsvervangende voorzitters en een algemeen secretaris die aan het hoofd staat van een secretariaat, waar ongeveer 45 medewerkers werkzaam zijn. Het secretariaat is gehuisvest in Utrecht en verzorgt de dagelijkse gang van zaken. De commissie kan een beroep doen op enkele honderden onafhankelijke deskundigen.

5.5.3 Werkwijze secretariaat

Onafhankelijkheid en deskundigheid zijn het handelsmerk van de commissie. De commissie heeft geen bestuurlijke verantwoordelijkheid en bemoeit zich niet met politieke afwegingen. De commissie bewaakt de wettelijke vereisten voor M.E.R. en de kwaliteit van de informatie waarop de bestuurders hun besluiten baseren.

De commissie heeft geen bestuurlijke verantwoordelijkheid en bemoeit zich niet met politieke afwegingen. Zij spreekt in een toetsingsadvies dan ook geen voorkeur uit voor een bepaald alternatief. Als een onafhankelijk, deskundig 'geweten' bewaakt zij de kwaliteit van de informatie waarop bestuurders hun besluiten baseren.

Per project wordt een werkgroep geformeerd, die namens de commissie adviezen uitbrengt. De werkgroep bestaat uit een voorzitter, een werkgroepsecretaris en gemiddeld drie tot vijf deskundigen. De voorzitter en de deskundigen mogen op geen enkele manier belang hebben bij het project waarover zij zich moeten uitspreken. Hierop wordt scherp toegezien. De deskundigen zijn in hun dagelijks leven werkzaam bij bijvoorbeeld universiteiten, adviesbureaus en onderzoeksinstituten. De werkgroep bezoekt altijd de locatie waar het project is gepland en stelt in de loop van twee maanden een advies voor richtlijnen op.

Het secretariaat is verantwoordelijk voor het begeleiden van het proces. Zij heeft alle informatie beschikbaar, regelt de vergaderingen, spreekt personen en schrijft de conceptteksten. In de vergaderingen worden de conceptteksten besproken en huiswerk aan de leden meegegeven. De voorzitter leidt de bijeenkomsten. De contacten met belanghebbenden lopen te allen tijde via het secretariaat

5.6 AFSLUITEND

In dit hoofdstuk zijn de vijf onderzochte commissies en secretariaten uiteengezet. Hierbij is gekeken naar de context, de samenstelling en de werkwijze. In volgend hoofdstuk zullen de commissies worden bekeken vanuit de manifeste en latente typologieën. In het hoofdstuk daaropvolgend zullen de typologieën aangaande de secretariaten worden gekoppeld aan de casuïstiek.

6. COMMISSIE TYPOLOGIËN IN CASUISTIEK

6.1 ANALYSE WERKWIJZE COMMISSIE

We zien dat de commissies eenzelfde soort werkwijze hebben. Na in- en samenstelling van de commissie, bestaande uit voorzitter, (deskundige) leden en (ambtelijk en/of extern) secretariaat, trekt de commissie zich terug en verricht het onderzoek. Tussentijdse rapporten worden uitgebracht om de voortgang van het onderzoek te presenteren aan de opdrachtgever en belanghebbenden /-stellenden. Na verloop van tijd, afhankelijk van de beschikbare tijd voor het onderzoek, voltooit de commissie haar opdracht. Dat wil zeggen zodra de commissie het rapport heeft uitgebracht en dit behandeld is in de Tweede Kamer, houdt de commissie op te bestaan. In dit laatste zit het verschil met de permanente commissies als de VACS en MER die een lange termijn bestaan genieten en niet na het uitbrengen van een eenmalig rapport verdwijnen.

6.2 MANIFESTE COMMISSIE TYPOLOGIEËN BIJ SCHIPHOLPROBLEMATIEK

De in hoofdstuk drie geschetste typologieën zullen hier worden toegepast op de commissies omtrent Schiphol. In deze paragraaf worden de manifeste besproken in de daaropvolgende paragraaf de latente.

Ten eerste komt de typologie van expertonderzoeker tot uiting in het feit dat de commissies over Schiphol uit een aantal deskundigen bestaat. Veelal is de beschikbare informatie niet paraat op het ministerie zelf en dus moet men uitwijken naar externe deskundigen. De leden hebben meestal affiniteit met het Schipholonderwerp of zij hebben zich gespecialiseerd op een van de te onderzoeken deelthema's. De deskundigen zijn in hun dagelijks leven veelal werkzaam bij universiteiten, adviesbureaus of onderzoeksinstituten. Dientengevolge valt dit samen met de tweede typologie van buitenstaander. Een objectieve, onafhankelijke, frisse expertblik geeft de commissie een meerwaarde. De derde typologie van leermeester in de zin van beleidsvoorbereider (voorbereidende onderzoek) of beleidsevaluator (controleur van beleid) is van toepassing in de zin dat de commissie als een onafhankelijk, deskundig 'geweten' de kwaliteit van het Schipholbeleid onderzoekt, bewaakt en/of controleert. Ten slotte tracht een commissie vaak de vastgelopen discussie over milieuproblemen nieuw leven in te blazen. In de volgende subparagraaf wordt gekeken welke specifiek onderzochte commissie het meest past bij een manifeste typologie. Hierbij moet vooraf de kanttekening worden gemaakt, dat de commissies onder meerdere typologieën kunnen vallen.

6.2.1 Manifeste commissie typologieën per casuïstiek

Commissie "Expertise":

Als we specifiek kijken naar de vijf onderzochte commissies dan zien we dat de commissie Groei Schiphol en Milieu in het leven was geroepen omdat de bewindspersoon met de handen in het haar zat aangaande de overschrijding van de geluidsnormen. De commissie moest een complexe kwestie onderzoeken, zowel inhoudelijk als politiek was het een moeilijk issue. Er moest veel uitgezocht worden aangaande het waarom en het hoezo. De commissie In 't Veld moest met de expertise van leden en secretariaat een deskundige blik over de overschrijding van de geluidsc contouren laten schijnen.

Commissie "Objectief":

De breed samengestelde commissie EER moest een kritische doch dwingende blik werpen op het vraagstuk betreffende de uitbreiding van Schiphol. De meerwaarde van het wel of niet

vestigen van een vliegveld in zee moest door deskundigen, uit binnen- en buitenland, feitelijk worden vastgesteld.

Commissie “Onderzoeksverplichting”:

De commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid werd in het leven geroepen om de complexe geluidsmetingvraagstukken aan onderzoek te onderwerpen. De opdracht had prioriteit omdat het ministerie door diverse actoren werd gevraagd om regelgeving voor het geluid. Het was een technisch complex onderwerp. Het uitvoeren van geluidsmetingen en de verwerking van de gemeten gegevens moesten worden onderzocht, zodat met de resultaten gedegen conclusies getrokken konden worden omtrent de handhaving van een normenstelsel voor geluid.

Commissie “Vorbereiding en Evaluatie”:

De VACS is ingesteld om de verantwoordelijke bewindspersoon van V&W te adviseren over de algemene veiligheidssituatie rondom Schiphol. De M.E.R adviseert de instanties die verantwoordelijk zijn voor de uiteindelijke besluiten. Onafhankelijkheid en deskundigheid zijn het handelsmerk van de commissies om de kwaliteit van het beleid te bewaken.

6.3 LATENTE COMMISSIE TYPOLOGIEËN BIJ SCHIPHOLPROBLEMATIEK

Na het bespreken van de formele heersende instellingstypologieën in de casuïstiek, kijken we nu naar latente typologieën. Hieronder wordt kort aangestipt in welke hoedanigheid de latente typologieën van toepassing zijn op de commissies omtrent Schiphol.

We zien ten eerste dat het verkrijgen van legitimatie voor beleid bij Schiphol veelal een cruciale rol speelt. De minister heeft haar plannen omtrent Schiphol al uitgestippeld en een advies van de commissie dient louter ter legitimatie van het beleid. Hierbij bestaat het gevaar dat als het advies niet in het straatje van de opdrachtgever past, men dit advies van het rapport ook naast zich neerlegt. Ten tweede is het in de ijskast plaatsen van het onderwerp van toepassing. De discussie in de kamer omtrent milieu- en/of geluidsoverschrijdingen ten aanzien van (de uitbreiding van) Schiphol zorgt veelal voor hoogoplopende discussies in de Kamer. Door het instellen van een commissie die nog eens haar hoofd buigt over de problematiek wordt getracht de scherpe kantjes van de discussie te halen en/of de hoog lopende gemoederen (voor enige tijd) te bekoelen. Daarbij komt als derde dat de problematiek rondom Schiphol zo specialistisch van aard is (met name als het gaat om geluidsmetingen) dat door middel van een advies van een commissie de betrokken besluitvormingsactoren monddood worden gemaakt. Ten slotte is het voor het ministerie vaak heel lastig om over de vrij specialistische Schipholproblematiek besluiten mee te nemen. Dus het inhuren van expertise kan ook worden gezien als het afschuiven van hun taken. Om een besluit kracht bij te zetten, roept men een commissie in het leven die met een rapport komt, wat een overtuigend "bewijs" levert.

In de volgende subparagraaf wordt gekeken welke specifiek onderzochte commissie het meest past bij een latente typologie. Hierbij moet vooraf de kanttekening worden geplaatst dat de latente typologieën veelal een negatieve lading hebben. Op basis van de interviews zijn deze beelden tot stand gekomen en in grote of kleine mate van toepassing. Tevens kunnen meerdere typologieën in een zekere mate aanwezig zijn. Zodoende is bij het lezen van deze typologieën enige relativisering op zijn plaats, om deze typologieën eventueel in de juiste proporties terug te brengen.

6.3.1 Latente commissie typologieën per casuïstiek

Commissie “Legitimatie”:

De commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid onder voorzitterschap van Berkhout leek een voorbeeld van een commissie die diende ter legitimatie van beleid. Aan de commissie werd een inhoudelijk-wetenschappelijke vraag voorgelegd. Het antwoord viel bij de opdrachtgever niet in goed aarde. Een nieuwe commissie onder voorzitterschap van Eversdijk moest uitkomst bieden om het beleid te wettigen.

Commissie “Ijskast”:

Doordat de commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid onder voorzitterschap van Berkhout de taak neerlegde, heerste er onrust bij de betrokkenen. Een nieuwe commissie werd ad hoc ingesteld om zowel het onderzoek doorgang te laten hebben, alsook om de hoog oplopende gemoederen over het stuklopen van de commissie te laten bekoelen. Hierbij werden andere keuzes gemaakt bij de samenstelling. Het profiel van de nieuwe voorzitter moest voldoen aan de bestuurlijke competenties, in tegenstelling tot Berkhout die inhoudelijk deskundig diende te zijn. De secretaris diende in de nieuwe commissie extern te zijn, in plaats van ambtelijk. Door de aandacht te vestigen om een geheel vernieuwde samenstelling, met name qua profiel van voorzitter en secretaris werd gepoogd om de discussie inzake het stuklopen van de commissie Berkhout te bekoelen en de scherpe kanten daarvan af te halen.

Commissie “Monddood”:

De term monddood klinkt vrij hard, maar kan worden gezien in de trend van het ontkrachten van andere argumenten. De commissie EER was bedoeld om kenbaar te maken dat een vliegveld in zee geen reële optie was. Door het inzetten van expertise uit binnen- en buitenland en een adviesrapport uit te brengen waarin de variant van vliegveld in zee geen steun genereerde, werden de argumenten voorstanders van een vliegveld in zee ontkracht en werd meer bewijs geleverd voor het niet aanleggen van een vliegveld in zee.

Commissie “Afschuif”:

De permanente commissies als VACS en M.E.R. zijn commissies die geen bestuurlijke verantwoordelijkheden hebben en bemoeien zich niet met politieke afwegingen. De commissies bewaakt de wettelijke vereisten en testen de kwaliteit van de informatie waarop de bestuurders hun besluiten baseren. Voor de overheid zijn dit handige commissies die feiten onderzoeken die hun beleid kracht bij kunnen zetten (maar soms ook kunnen tegenwerken). Het oordeel van deze commissies heeft dus een informatieve en controlerende functie doordat de dataverzameling niet door de overheid zelf hoeft te worden onderzocht.

Commissie “Wasverzachter”:

Bij de commissie Groei Schiphol en Milieu was de minister voor instelling van de commissie voor een dilemma geplaatst. Enerzijds mocht Schiphol groeien en anderzijds was het problematisch om dat te regelen, gezien de geluidscontouren. Het werd een rechtszaak, waarbij de uitspraak van de rechter luidde, dat wanneer wederom de geluidscontouren werden overschrijden men niet meer mocht gedogen, maar men dan moest sanctioneren. De minister wist niet goed welk besluit te nemen, met als gevolg dat een commissie werd ingesteld die de minister zou ondersteunen in het nemen van een beslissing. Door een commissie in te stellen hoopte de minister op niet teveel weerklank van betrokken actoren en werd geprobeerd splijtende conflicten uit de weg te gaan.

6.4 AFSLUITEND

Zowel de manifeste als de latente typologieën zijn terug te vinden in de casuïstiek rondom Schiphol. Enerzijds dient de commissie om Schipholdeskundigen eens diepgaand onderzoek te laten doen, anderzijds durft de commissie zelf geen besluit te nemen als het gaat om heikele Schipholkwesties (milieu en/of geluidsoverschrijdingen).

Heikele Schipholkwesties zien in de inschakeling van commissies zowel een expertonderzoeker (de deskundige verzamelaar van feiten), als een buitenstaander (frisse dwingende blik), als een leermeester in de zin van beleidsvoorbereider (voorbereidende onderzoek), als een beleidsevaluator (controleur van beleid), als een aanjager (van vastgelopen discussies), als ook een therapeut (de reiniger van het politiek-bestuurlijke systeem). De latente motieven komen tot uiting in het verschuilen achter de inhoud van het advies van een commissie, het legitimeren van beleid, het temperen van kritiek op het beleid en/of de mond snoeren.

7. SECRETARIAAT TYPOLOGIEËN IN CASUÏSTIEK

7.1 ANALYSE WERKWIJZE SECRETARIAAT

In de volgende subparagrafen zal een generieke beschrijving worden gegeven van de fasen die het secretariaat bij de werkzaamheden doorloopt en de omstandigheden waaronder het zij functioneert. Vervolgens zal een normatieve ordening op basis van de empirie daaruit gedistilleerd worden. Ook zal een (beperkte) vergelijking worden gelegd met de gemeentesecretaris. En de koppeling worden gelegd tussen de typologieën en de casuïstiek.

7.1.1 Fase 1 Aanvangsfase

Een secretariaat wordt veelal gerekruteerd op grond van haar deskundigheid ten aanzien van het te onderzoeken vraagstuk. Veelal wordt het secretariaat van te voren niet heel expliciet ingelicht over het takenpakket. Middels een eerste presentatie van het secretariaat over de systematiek en beelden van het probleem oogst een secretariaat vaak direct succes en krijgt deze een gezicht in de commissie. Een commissie moet veelal in de korte tijd de enorme hoeveelheid ter beschikking staande informatie bestuderen. Ook tijdens het onderzoek komt voortdurend aanvullende informatie beschikbaar. Deze informatie komt doorgaans bij het secretariaat binnen, die de informatie verder doorstuurt en eventueel de taken verdeeld.

In de eerste, oriënterende fase van adviesonderwerpen worden veelal in kleine ad hoc groepjes van leden van het adviescollege, secretariaat en eventuele externe deskundigen, breed gerichte voorbesprekingen gevoerd. De leden van adviescolleges hebben zelf vaak de nodige kennis en informatie in huis. Daarnaast hebben in de meeste gevallen de commissies bij de voorbereiding van hun adviezen informatieve contacten met een breed scala aan externe deskundigen, bestuurders, ambtenaren en belangenbehartigers. Daarmee worden de plenaire vergaderingen ontlast en de expertise van leden optimaal benut. Verschillende adviescolleges zien mogelijkheden tot verbetering in de organisatie van hun vergaderingen, zodat -binnen de gegeven tijdsgrenzen - de expertise en ervaringen van de leden beter zijn te benutten.⁵⁶

Bij aanvang van de commissie zorgt het secretariaat dat de leden alle relevante stukken ter inzage hebben. Indien bepaalde informatie niet voor handen is, is de secretaris verantwoordelijk voor het uitzoeken en aanleveren van materiaal. Relevant om te vermelden is dat de secretaresse van de secretaris vaak een belangrijke rol heeft. Deze wordt veelal gebruikt in het traject aangaande faciliteren. Hij regelt vaak zaalhuur, plant afspraken en verstuurt correspondentie (indien niet vertrouwelijk). De locatie van vergaderen wordt in de beginfase bepaald. De onafhankelijkheid van de commissie valt niet bij een vergaderplek op het ministerie. Enerzijds heeft de commissie met een vergaderplek buiten het ministerie geen last van interne toekijkers. Anderzijds is het een loyaal/gastvrij gebaar van het ministerie om een ruimte ter beschikking te stellen. Daarbij komt dat een vergaderplek op het ministerie soms wel handig is, zodat de commissie zich kan laten zien op het ministerie. Zij leidt dan niet enkel een "papier bestaan", maar manifesteert zich naar de buitenwereld.

7.1.2 Fase 2 Overleg- / Onderzoeksfase

De frequentie van overleg met het plenum verschilt per commissie en is afhankelijk van de doorlooptijd van de commissie. Doordat de commissieleden veelal naast hun deelname in de

⁵⁶ Kaderwet, 2000; 35.

commissie ook een andere baan hebben, is er veel overleg via de telecommunicatie. Gemiddeld één keer per maand, uitzonderingen daargelaten, komt de commissie bijeen. De voorzitter heeft veelvuldig contact met de secretaris. Indien de voltallige commissie bijeenkomt, maakt de secretaris de agenda voor het overleg. Veelal wordt in overleg gesproken over de taakverdeling en inhoud van het rapport. Soms vindt in deze periode ook nog overleg met de opdrachtgever plaats via de voorzitter van de commissie. Maar veelal vindt het hele traject in beslotenheid plaats. Reden voor de beslotenheid is veelal gelegen in de complexiteit van de materie. De onderzoeken liggen vaak inhoudelijk en politiek gecompliceerd.

Afhankelijk van het onderwerp opereert de commissie in open- of geslotenheid. Echter hechten de commissies (en vooral secretariaten) veelal grote waarde aan een goede en open communicatie met de betrokkenen. Zij zijn dikwijls van mening dat dit structureel moet worden aangepakt. Een communicatieplan vanuit de commissie opgezet of met behulp van externe expertise biedt vaak uitkomst. Commissies willen veelal duidelijk "zichtbaar" en "aanspreekbaar" zijn, maar wil vooral ook luisteren. Commissies stellen zich vaak open voor diverse communicatiemiddelen, zoals persberichten, een nieuwsbrief en een website, maar wil zich ook presenteren bij en overleg plegen met de betrokkenen. Goede communicatie tussen commissie en de opdrachtgever is van essentieel belang om de zaak in goede banen te leiden. Indien er een inhoudelijke vraag wordt gesteld, dient men deze ook inhoudelijk te beantwoorden. Gevaar is dat een opdrachtgever vaak op zoek is naar een wenselijk antwoord en/of zich over de toonzetting van het rapport druk maakt. De afweging tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid dwingt de commissie tot een constante onderhandeling. Bepaalde onderzoeksgegevens zijn dermate gevoelig, vertrouwelijk of geheim dat openbaarmaking ongewenst zou zijn. Zowel bij de aanvangsfase als tijdens de onderzoeksfase kan een beroep worden gedaan op het inhuren van expertise. Dit wordt veelal in samenspraak met de gehele commissie besloten. In de rapportage wordt dit dan meegenomen. Doel van de rapportage is om de redenering die de commissie bij het beantwoorden van de vraagstelling heeft gevolgd zo helder mogelijk neer te zetten. De frequentie van het overleg is afhankelijk van de termijn waarin de tussen(rapportage) moet worden uitgebracht. Veelal overlegt de commissie één keer per maand. Ten tijde van het uitbrengen van een (tussen)rapportage neemt deze frequentie toe. De secretaris en de voorzitter hebben veelal frequenter telefonisch en of mail contact.

7.1.3 Fase 3 Schrijffase

Secretarissen hebben ook een inhoudelijke rol bij het schrijven van het rapport. Hun kunde is gelegen in het aanleveren van informatie. Zij hebben kennis van zaken en leveren naast hun faciliterende rol ook een inhoudelijk stuk expertise aan. De commissie neemt, om uit de discussie van voor of tegen de gestelde opdracht te geraken, veelal het hele vraagstuk in een brede context in ogenschouw. Hiermee wordt niet beoogd om tot compromissen te komen of de meningsvorming aan te passen maar wel om zich breed te informeren en opvattingen te toetsen aan wetenschappelijke inzichten en de bestuurlijke praktijk. Zowel bij het werk in de werkgroepen als voor de plenaire gedachtewisselingen wordt een (groot) beroep gedaan op informatie en deskundigheid van buiten.

Er bestaat een gevaar dat secretariaten hun ideeën gaan aan- en uitdragen en zo macht gaan uitoefenen. Indien een ambtelijk secretaris in de commissie zit, kan het geschieden dat de adviezen die uit de commissie op het bordje van deze ambtenaar weer terecht komen, die vervolgens met de implementatie wordt belast. Indien de secretaris die aanvankelijk ook de implementatie van het advies verzorgt, niet meer op die post zit op het ministerie en de opvolging is gebrekkig, dan kan het voorkomen dat er ook weinig aan implementatie van de adviezen wordt gedaan: er is dan weinig follow up.

Er zijn twee trajecten zichtbaar aangaande het schrijven van een rapport in een commissie:

1. Het secretariaat schrijft de teksten, leden controleren en leveren kleine bijdragen aan.
2. Het secretariaat verdeelt de hoofdstukken en leden schrijven hun eigen conceptteksten. In overleg met de gehele commissie worden deze goedgekeurd.

7.1.4 Fase 4 Rapportagefase

Veelal heeft het secretariaat de eindredactie van het rapport, in samenspraak met de voorzitter. De commissie willen het rapport zo spoedig mogelijk in het openbaar brengen. Middels een openbaar debat is het aan de opdrachtgever om het rapport te becommentariëren. Het tijdstip van uitbrengen is bepalend voor de impact van het rapport. Indien het samenvalt met een ander evenement/gebeurtenis, raakt het rapport snel op de achtergrond en/of in de vergetelheid. Na het uitbrengen van het rapport zit de taak er voor de secretaris veelal op. Een ambtelijk secretaris kan nog wel eens in de ambtelijke organisatie belast worden met de implementatie van het rapport. Na uitbrengen van het rapport wordt de commissie opgeheven. Duidelijk is wel, dat indien een secretaris haar functie naar behoren heeft vervuld, zowel in faciliterend als in inhoudelijk opzicht, hij kan rekenen op een vervolgtak aangaande het bekleden van een secretariaat of een stijging in de organisatie.

7.2 OMSTANDIGHEDEN EN EFFECTEN VAN HET SECRETARIAAT

Ongeacht het type secretariaat moet deze opereren onder bepaalde omstandigheden. Hierbij gaat het naast de aard van de opgave waarvoor hij en de commissie gesteld worden, ook om de typische (groeps)processen die zich in de commissie afspelen. In die omstandigheden liggen ook hun invloedsfactoren verscholen. In de praktijk leidt dat ertoe dat het secretariaat formele en informele regels/attitude ontwikkelen om het werk controleerbaar en overzichtelijk te houden. Maar om welke omstandigheden en daaruit voortvloeiende effecten gaat het? Voordat de typologieën worden toegepast, zullen de omstandigheden eerst kort worden besproken

7.2.1 Werken onder tijdsdruk

De commissie heeft slechts een beperkte tijd beschikbaar om de opdracht te beoordelen. De frequentie van vergaderen, het verzamelen van informatie en het schrijven van stukken moet goed gepland worden. De secretaris is degene die de commissie voorziet van alle beschikbare en relevante informatie. De discussies die zich tijdens de vergaderingen voordoen kunnen ongestructureerd zijn, maar veelal hanteert de voorzitter een bepaalde methodiek, bijvoorbeeld door alle leden in de gelegenheid te stellen om hun mening over het onderwerp kenbaar te maken. De secretaris kan veelal invloed uitoefenen op het agenderen en het voorleggen van bepaalde informatie en/of conceptteksten. Door het expliciet niet aandragen van bepaalde data, komt dit dan ook niet ter sprake (indien andere leden het eveneens niet aandragen). Het feit dat het secretariaat onder tijdsdruk moet werken, vraagt om een planning, maar evenzo om het zoeken naar consensus en compromis. De commissie streeft ernaar om een advies neer te zetten wat de goedkeuring wegdraagt van de betrokkenen. Om zo snel mogelijk tot een oordeelsvorming te komen ten aanzien van het onderwerp wordt een procedure gevolgd waarbij de secretaris de commissie informeert over de situering. In de overleg- en onderzoeksfase wordt getracht gestructureerd en adequaat te werk te gaan in de commissie. Het rapport wordt in samenspraak van de commissie opgesteld, waarbij de secretaris veelal de conceptteksten aanlevert.

De link met de theorie is gelegen in het feit dat we in onze hedendaagse samenleving op zoek gaan naar overeenstemming in plaats van overstemming in een hiërarchische samenleving. Het uitzoeken en luisteren naar de opinies van anderen vergt tijd. Ook het komen tot

besluitvorming die middels consensus en compromis tot stand is gekomen, is tijdrovend. In dat opzicht past het werken onder tijdsdruk in onze samenleving die zich kenmerkt door bestuurlijke drukte.

7.2.2 Werken binnen gegeven kaders

De vrije adviesruimte van het secretariaat en de commissie is beperkt. Het secretariaat is bij de advisering vaak gebonden aan kaders die door de anderen worden gesteld. Dat kunnen wettelijke bepalingen zijn. Kennis van de bestaande wet- en regelgeving is veelal niet bij alle leden in even grote mate aanwezig. De leden zijn deskundig op hun gebied en zijn veelal geen specialisten als het om wetgeving gaat. Ten aanzien van deze zaken laten de leden van de commissie zich dan ook leiden door hetgeen de voorzitter of de secretaris daaromtrent weet/opzoekt of door de opdrachtgever wordt ingebracht. Voor een commissie is het van belang dat de opdrachtgever waarvoor hij werkzaam is, concreet aangeeft wat deze kaders zijn. Het gaat hier veelal om zaken als budget en beschikbare tijd, die veelal in het instellingsbesluit uiteen zijn gezet. Naast deze genoemde externe kaders, zijn er ook interne kaders. Deze worden veelal in de commissie zelf ontwikkeld door voorzitter, secretaris en/of leden ten aanzien van overlegstructuur, werkwijze en dergelijke.

Verder is beperkte informatie een kader waarbinnen de commissie haar weg moet zien te vinden. Door tijdsgebrek is vaak geen mogelijkheid om diepgaand onderzoek te doen. Het secretariaat heeft de taak om de relevante data efficiënt en effectief te verzamelen en te analyseren. De invloed van het secretariaat uit zich dus in het aanleveren van bepaalde stukken (cijfermatige data verzamelen, workshops organiseren en dergelijke).

7.2.3 Werken met diversiteit aan leden

Artikel 12:

1. de leden van een adviescollege worden benoemd op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering op het beleidsterrein waarvoor het adviescollege is ingesteld alsmede op grond van hun maatschappelijke ervaring.

Zoals uit artikel 12 blijkt worden leden benoemd op grond van hun deskundigheid. Daarbij spelen factoren als kennis, ervaring en inzicht een rol.⁵⁷ Leden van commissies worden op grond van deze bepaling benoemd als deskundigen op het desbetreffende beleidsterrein. Ook het secretariaat wordt gekozen op basis van haar deskundigheid. De secretaris heeft veelal affiniteit met het te onderzoeken onderwerp. Mede als gevolg daarvan voelen zij zich geroepen tot een belangrijke en verantwoordelijke taak.

Lid zijn van een commissie wordt ervaren als een zaak met aanzien. Toch zijn commissies vaak betrekkelijk homogeen samengesteld, gezien het onderwerp waarover de commissie moet oordelen, hun sociale achtergrond, interesses, ideologie en de kringen waarin de leden vertoeven. Dit neemt echter niet weg dat leden elk hun eigen persoonlijke stijl, taalgebruik en referentiekader kennen en hanteren. Binnen de commissie spelen zich specifieke groepsdynamische processen af. Het gaat om tamelijk 'eigenwijze' deskundigen die op zichzelf respectvol omgaan met de meningen van hun commissieleden, maar hun eigen mening niet onder stoelen of banken steken.

Van belang bij het overtuigen van andere leden ten aanzien van het eigen oordeel is het vinden van een overtuigende argumentatie. De rol van de voorzitter is hierin van belang die

⁵⁷ Kaderwet, 2000: 34.

veelal de vergaderingen leidt, maar ook de secretaris heeft hierin zijn aandeel. Hij heeft veelvuldig contact met de leden, door aanleveren van informatie, zodat hij ook haar weg moet zien te vinden om het proces optimaal te laten verlopen. De rol van het secretariaat komt eveneens tot uitdrukking in de drie C's: Consultatie door het adviseren van de commissie; Compromis door het bijdragen aan een oplossing; Consensus door overeenstemming aangaande de uitkomst van het rapport te bewerkstelligen. Doordat het secretariaat veel conceptteksten schrijft, herschrijft en de eindredactie voert, tracht hij de drie C's te verdisconteren in de het proces dat de commissie doorloopt.

7.3 VERGELIJKING MET GEMEENTESECRETARIS

In deze scriptie is reeds kort het functioneren van de gemeentesecretaris uiteengezet. Als we de vergelijking trekken met de secretaris van een commissie zien we bij beiden een raadgevende rol. De gemeentesecretaris dient (na invoering van het duaal stelsel) meer te doen dan het ondersteunen van het college. De gemeentesecretaris is nu de adviseur van het college. Hierin zien we een vergelijking met de secretaris van een commissie: hij is de adviseur van de commissie. Beiden secretarissen hebben zwaardere verantwoordelijkheden. Ze moeten enerzijds zelf meer peilen wat in de samenleving leeft en anderzijds ook meer strategie en beleid voeren in de richting van de raad respectievelijk de commissie, als het gaat om wat wel en niet relevante informatie is, op welke wijze en met welke inhoud.⁵⁸

Een vergelijking zien we ook in de deelname van de gemeentesecretaris in de raad. Hij kan deelnemen aan de beraadslagingen. Op deze wijze kan de raad onder meer een beroep doen op de kennis en informatie die de secretaris bezit als ondersteuner van het college en algemeen manager van de ambtelijke organisatie. Het college blijft echter bestuurlijk verantwoordelijk voor de gegeven informatie. Dit zien we ook in de commissie, de secretaris voegt meerwaarde aan de bijeenkomsten, doordat hij veelal inhoudelijk geëngageerd is.

Naar aanleiding van de beschrijvingen van de fasen die het secretariaat doorloopt in de vorige subparagraaf, kunnen we het volgende patroon herkennen:

1. Het secretariaat wordt gerekruteerd op basis van de materiedeskundigheid.
2. Het secretariaat ondersteunt de commissie door facilitaire en inhoudelijke hulp.
3. Het secretariaat verzorgt het aanleveren van de informatie (normatieve en empirisch datamateriaal) tijdens de aanvangs- en onderzoeksfase.
4. Secretariaat schrijft en redigeert productie van rapport(concept)teksten.

De commissie heeft het laatste woord in het rapport, aldus Van Twist.⁵⁹ Maar het is de secretaris die, zoals hierboven reeds is gebleken, van de bijeenkomsten verslag legt en vervolgens veelal het rapport (in concept) schrijft. De commissie moet uiteraard wel akkoord gaan met de teksten, maar een zekere mate van vrijheid ten aanzien van het opstellen en kiezen van bewoordingen is wel aanwezig. De deskundigheid die veelal van de secretaris gewenst is, geeft de secretaris de positie om visies neer te zetten die gestoeld zijn op expertise van de secretaris of die uit gedaan onderzoek naar voren zijn gekomen.

Op basis van deze bevindingen kunnen in de volgende paragraaf de drie typologieën, die reeds in hoofdstuk vier uiteen zijn gezet, worden toegepast op de casuïstiek.

⁵⁸ Min BZK / VNG, 2003.

⁵⁹ Van Twist, 1995; 101.

7.4 TYPOLOGIEËN IN CASUÏSTIEK

7.4.1 Penvoerder in casuïstiek

Alle secretariaten uit de casuïstiek kunnen we typeren als penvoerder. Deze typering komt bij het ene secretariaat wat meer tot zijn recht dan bij een ander secretariaat. Zo kan het zijn dat de leden ook een belangrijk schrijvende rol hebben bij het vervaardigen van de conceptteksten. In de commissie Groei Schiphol en Milieu heeft het secretariaat samen met de leden de conceptteksten geschreven, maar het secretariaat heeft de verantwoordelijkheid voor de eindredactie gekregen. In de commissie EER met een dubbel secretariaat kan worden gesproken van een combinatie van de penvoerders rol: de extern secretaris heeft de inhoudelijk input geleverd, de ambtelijk secretaris heeft de teksten gebundeld en eindredactie gedaan. Bij de commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid kan gesproken worden van een beperkte rol van de secretaris. Bij de VACS en de MER is een grote rol voor het secretariaat als penvoerder. Het schrijven van de teksten ligt veelal bij hen. De leden zijn met name relevant voor aanleveren van expertise en het becommentariëren van de teksten.

"Bij een externe commissie moet je ook zorgdragen voor een extern secretariaat. Dat zorgt voor een meer gerichte vraagstelling en rapportage en een onafhankelijker opstelling jegens het voorwerp van onderzoek. Het maakt een echt inspectie-onderzoek mogelijk."

"Onafhankelijk secretariaat is wenselijk ter voorkoming dat de opdrachtgever over de schouder van de (ambtelijk) secretaris het rapport meeschrijft en/of tussenrapportages doorsluis."

7.4.2 Liaison in casuïstiek

De typologie van liaison vinden we vooral terug bij de commissies in de casuïstiek die een ambtelijk secretaris in de hand hebben genomen. De commissie EER heeft middels een dubbel secretariaat de inhoudelijke en bestuurscultuur gerichte component gedekt. Ook bij de commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid onder leiding van Eversdijk zien we dat de kennis op het gebied van de politieke bestuurscultuur relevant is geweest om de brug te slaan tussen commissie en opdrachtgever en om tijdig relevante zaken voor de commissie te kunnen signaleren in de politiek. Ook het secretariaten van de permanente commissies hebben een schakelfunctie bekleed.

"Ambtelijke secretariaten zijn vreselijk."

"Goed secretariaat is belangrijk bij een niet inhoudelijk deskundige commissie."

"Ideale combinatie: 1 ambtelijk secretaris voor het bepalen van lettertype rapport en dergelijk en extern secretaris voor expertise (Ambtelijk voor de bestuurscultuur en extern voor wetenschappelijke informatie)."

7.4.3 Procesmanager in casuïstiek

De typologie van procesmanager zien we veelal terugkomen bij alle secretariaten in de casuïstiek. Elke secretaris heeft veelal (in combinatie met de voorzitter) een coördineerde taak. De secretaris plant de vergaderingen en houdt ook zicht op de procesgang. Bij een secretariaat die in kort tijdsbestek veel moet doen en/of een heikele kwestie moet onderzoeken, zoals bij commissie Groei Schiphol en Milieu, zien we dat het secretariaat, in casu een

"Secretariaat is de constante factor en de spil."

"Ambtelijk secretaris is niet om de Commissie te beïnvloeden of te controleren, wel om de Commissie met raad en daad bij te staan en om een goede afstemming tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer te bewerkstelligen. De onafhankelijkheid van de Commissie wordt hierdoor op geen enkele wijze aangetast, maar misverstanden kunnen tijdig worden signaleerd."

adviesbureau, naast de inhoudelijke taak veelal de procesmanagement rol op zich neemt. Hierbij werd gericht de voortgang van het proces bewaakt en evenzo inhoudelijke expertise aangeleverd.

7.5 WANNEER WELK SECRETARIAAT?

Welke van de drie geschetste typologieën is nu gewenst bij een bepaalde commissie. We zien dat de functie van secretaris in een commissie van dusdanig belang is, dat alle drie de typologieën elementen bevatten die bij een commissie gewenst zijn. Zowel de schrijfvaardigheid, als het gevoel voor bestuurlijke en relationele verhoudingen in- en extern in de commissie, als ook procescoördinerend vermogen. Het onderzoek heeft slechts betrekking op één context, namelijk kleine groep van respondenten (zie bijlage). Hierdoor wordt verwacht dat de onderzoeksresultaten niet direct gegeneraliseerd kunnen worden naar andere secretariaten (en commissies). Specifiek kijkend naar de onderzochte commissie omtrent Schiphol is uit de gesprekken naar voren gekomen dat dit om een dusdanige inhoudelijke expertise vraagt. Buiten het hebben van affiniteit met het onderwerp is de daadwerkelijke knowhow op het gebied van het onderzochte probleem meer dan wenselijk.

Reeds is aangegeven dat de functie van een secretaris pas in de loop der tijd zich ontwikkelt. Typologieën worden dientengevolge ook pas na verloop van tijd zichtbaar. De keuze voor het soort secretariaat hangt samen met de opdracht, voorzitter, commissieleden, opdrachtgever, en vooral ook de loop van het proces. De taak van het secretariaat wordt in eerste instantie niet gedetailleerd omschreven. Het beperkt zich veelal tot de algemene uitspraak van het 'terzijde staan van de commissie'. De taken en bevoegdheden worden veelal pas mettertijd nader ingevuld. De inhoudelijke bijdrage is wel van essentieel belang. De keuze voor extern of ambtelijk is een bewuste keuze die vooraf wordt gemaakt. Bij de selectie van de ambtelijk secretaris wordt de gekeken naar zijn affiniteit met het onderwerp, maar vooral ook naar zijn inzicht in de organisatie. Dit met het oog op kennis van en toegang tot het ambtelijk apparaat, het verzamelen van niet direct toegankelijke documenten en het verkrijgen van 'inside information'. De positie van een ambtelijk onderzoeker is in potentie precair, omdat het gevaar bestaat dat hij teveel rekening houdt met de organisatie en de gevolgen van het rapport. Onderzoeksconclusies kunnen schadelijk zijn voor actoren met wie de ambtenaar vanuit het verleden (in)formele relaties onderhoudt of met wie hij in de toekomst (nog) moet samenwerken. Een externe secretaris levert vooral de inhoudelijke meerwaarde door zijn specifieke kennis op het betreffende gebied. We kunnen analyseren dat de onafhankelijkheid van een extern secretariaat versus de beschikbare know how van de bestuurscultuur op het ministerie bij een ambtelijk secretariaat, een rol speelt bij het rekruteren van een secretariaat.

7.6 AFSLUITEND

Uit het onderzoek is de samenstelling en werkwijze van het secretariaat uiteengezet. Na deze uiteenzetting zagen we een de wisselwerking tussen secretariaat en commissie die is neergezet in de drie typologieën: de penvoerder, de liaison en de procesmanager. Naar de contingentietheorie, waarbij organisatie en omgeving in wisselwerking tot elkaar bestaan, dienen gerichtheid en structuur van een organisatie te worden beoordeeld op hun aanpassing aan de omgeving. Deze theorie stelt de relatie tussen omgeving, organisatiestructuur en doeltreffendheid centraal.⁶⁰

⁶⁰ Lawrence en Lorsch, 1969.

Uit de onderzochte casuïstiek is naar voren gekomen dat de rol van de secretaris van groot belang is. Hij is niet degene die enkel belast is met de administratie, het archief, de correspondentie van een persoon of een instantie.⁶¹ In de commissie wordt de secretaris gezien als de constante factor en de spil, door de combinatie van haar faciliterende en inhoudelijke bijdrage. Systematiek en consistentie in de planning en zijn in sterke mate afhankelijk van de mate waarin het secretariaat alle relevante informatie ter beschikking heeft, het op juiste moment kan tonen en toelichten en de bevindingen van de commissie weet te rapporteren. Het secretariaat neemt de rol op zich die de commissie en/of opdrachtgever (de omgeving) wenst. Dan kan zijn de rol als penvoerder, liaison of procesmanager. Het is in confesso dat er verschillen bestaan in de wijze waarop in de praktijk elk van de genoemde typologieën wordt ingevuld. De zwaartepunten van het functioneren van het secretariaat verschillen. Het ene secretariaat heeft een meer schrijvende rol, het andere secretariaat dient meer als brug tussen commissie en opdrachtgever en een secretariaat kan zich meer oriënteren op het proces van wat de commissie doorloopt. Met de inachtneming van de verschillen van instellingsredenen van de commissie, zijn de verschillen ten aanzien van het invullen van de functie van het secretariaat slechts te herleiden tot persoonlijke affiniteiten en kundigheden. Grosso modo blijft de kern van de functie qua inhoud dezelfde, namelijk het bijdragen aan de facilitaire en inhoudelijke ondersteuning van de commissie. Daardoor is het evident dat de secretaris een toegevoegde waarde aan het functioneren van de commissie levert.

⁶¹ Van Dale, 2000.

8. COMPETENTIES VAN SECRETARIAAT

8.1 INLEIDING

Voor het functioneren als secretariaat in een commissie zijn een aantal specifieke bekwaamheden nodig. Want het functioneren in een commissie is werken op het snijvlak van de organisatie en de politiek en vraagt om bepaalde competenties en kwaliteiten. Zoals inzicht in bestuurlijke processen, gevoel voor politiek, souplesse en flexibiliteit. Maar ook een scherpe blik voor de grenzen van wat nog tot het ambtelijke domein behoort en waar de politiek begint. Het geheim van het succes in ieder vak schuilt in de combinatie van de competenties die daarvoor nodig zijn en de persoonlijkheid van de persoon die het vak uitoefent. Hieronder worden deze uiteengezet.

Het onderzoek heeft slechts betrekking op één context, namelijk kleine groep van respondenten (zie bijlage). Hierdoor wordt verwacht dat de onderzoeksresultaten niet direct generaliseerd kunnen worden naar andere secretariaten (en commissies). Dit onderzoek is dus met name inhoudelijk generaliseerbaar wat betreft de herkenbaarheid en bruikbaarheid naar andere secretariaten toe, aangezien de samenstelling, werkwijze en competenties niet veel zullen verschillen van dezelfde processen bij andere secretariaten. Verder is het onderzoek situationeel, omdat dit onderzoek slechts betrekking heeft op secretariaten die vallen onder een commissie die gericht is op de Schipholproblematiek.⁶²

In het vorige hoofdstuk zagen we dat het functioneren van de commissie afhankelijk is van het intern functioneren van het secretariaat. De commissie wenst van het secretariaat bepaalde competenties. De interviews hebben bijgedragen aan het opstellen van een competentielijst. De secretariaten zijn aan het eind van het interview gevraagd om belangrijke competenties van het secretariaat aan te geven. In combinatie met hun vertellingen over samenstelling en werkwijze is een integrale lijst gemaakt. Deze overall waarneming zijn met behulp van het Handboek van Quinn e.a. over Managementvaardigheden⁶³ gedistilleerd tot onderstaand overzicht. De competenties heb ik onderverdeeld in stijlkenmerken en gedragsvaardigheden. De stijlkenmerken hebben betrekking op de cultuur van de commissie (intern/extern). De gedragsvaardigheden hebben betrekking op het daadwerkelijk waarneembaar gedrag. Deze worden loslaten op de drie typologieën en tevens zal per onderzochte casus de competenties uiteen worden gezet. Tot slot zal ik uitspraken doen over welk secretariaat past bij welke commissie.

⁶² 't Hart, 2001.

⁶³ Quinn, 1997: 31.

8.2 STIJLKENMERKEN EN COMPETENTIES

Stijlkenmerken	Competentie
Intern gericht	Coachen Samenwerken Faciliteren
Extern gericht	Koers bepalen Realiseren Netwerken Vernieuwen

8.2.1 Stijlkenmerken en competenties bij typen secretariaten

Bij de stijlkenmerken van interne en externe gerichtheid zien we dat van de secretaris als de penvoerder vooral een *interne gerichtheid* wordt verwacht. Deze interne gerichtheid uit zich direct in de competenties van faciliterende en inhoudelijke bijdrage. Door deze combinatie van het enerzijds coördineren van de vergaderingen en anderzijds het schrijven en redigeren van teksten is hij indirect in staat om een bewakende, toezichhoudende en ook sturende rol te vervullen.

De *externe gerichtheid* wordt in sterke mate verwacht bij de secretaris als liaison. Hij bewaakt de instandhouding van de goede relaties binnen het grondgebied en daarbuiten. Dit geschiedt veelal in combinatie met de voorzitter. De kracht van de positie van secretariaat hangt af van de mate waarin hij een koppeling tot stand weten te brengen tussen hun aandeel in het ene en in het ander circuit (commissie en ambtelijke organisatie).

Bij de secretaris als procesmanager zien we dat er een nadrukkelijke wisselwerking is met de voorzitter. Beiden hebben een procesmatige taak, waarbij de interne gerichtheid de taak is van de secretaris en de externe gerichtheid de rol van de voorzitter is. De competenties van de secretaris is echter in mindere mate beleidsinhoudelijk. Meer nadruk ligt op de coördinatie bij het proces binnen de commissie. De voorzitter is degene die de contacten onderhoudt met opdrachtgever.

8.3 GEDRAGSKENMERKEN EN COMPETENTIES

Gedragvaardigheden	Competentie
Interpersoonlijk gedrag	Interpersoonlijke sensitiviteit Luisteren Flexibel gedrag Coöperatief gedrag
Beïnvloedend gedrag	Overtuigingskracht Vasthoudendheid Gezag Zelfvertrouwen

Operationele effectiviteit	Integriteit Verbale communicatie (duidelijke taal) Schriftelijke communicatie (duidelijke taal) Onafhankelijkheid
	Plannen en organiseren Voortgangscntrole (tijdsplanning) Omgang met details Omgang grote lijnen (generaliseren/ helikopterview) Informatie / stukken beheren
Bestuurlijke effectiviteit	Toewijding / Affiniteit Inhoudelijke kennis Initiatief / doelgericht handelen Bestuurssensitiviteit (omgang leden / voorzitter)
	Inzicht in proces Omgevingsbewustzijn
Omgevingsgerichtheid	Netwerkvaardigheid Klantgerichtheid Verhoudingen begrijpen Tussen partijen staan Inzicht in bestuurscultuur

8.3.1 Gedragsvaardigheden bij typen secretariaten

Kijkend naar de competenties gericht op de gedragsvaardigheden kunnen we generieke uitspaken doen ten aanzien van de typologieën. Bij alle drie de typologieën zijn deze vaardigheden en bijbehorende competenties grotendeels van toepassing. Bij de ene typologie zullen ze wat nadrukkelijker gewenst zijn dan bij de andere. De vaardigheden zullen eerst kort worden besproken, waarna vervolgens wordt gekeken welke vaardigheden in sterke mate aanwezig zijn bij de typologieën.

Het *interpersoonlijke gedrag* komt tot uiting in de menselijke rol van de secretaris. Hij houdt zich bezig met de ontwikkeling van de leden door een zorgzame en meelevende benadering. In deze rol is de secretaris behulpzaam, zorgzaam, gevoelig, benaderbaar, open en rechtvaardig ten aanzien van de commissie. Hij stelt zich flexibel op en handelt doelmatig door zich aan te passen aan veranderingen in de commissie ten aanzien van taken, verantwoordelijkheden en mensen. De secretaris geeft richting en sturing aan de commissieleden in het kader van diens taakvervulling en gemaakte afspraken.

Het *beïnvloedende gedrag* is gewenst ten aanzien van het leveren van een inhoudelijke bijdrage van de secretaris. De secretaris wordt wegens zijn affiniteit met het onderwerp als volwaardig meedenkend en participierend commissielid beschouwd, die meer levert dan enkel de faciliterende ondersteuning. De secretaris is toegewijd aan zijn taak in de commissie, bewust van de eigen rol en in staat om andere leden op basis hier van te inspireren.

Persoonlijke effectiviteit gaat om het neer-/omzetten van ideeën en feiten in begrijpelijke taal zowel schriftelijk als verbaal. Tevens wordt van de secretaris gewenst dat hij zich in een rijke informatieomgeving kan concentreren op snel wisselende onderwerpen en gebeurtenissen, en hierin effectief kan handelen. Uit de veelheid aan informatie is het gewenst dat de secretaris voor de commissieleden de relevante data kan selecteren, denkkaders kan opbouwen (in samenwerking met leden) en concepties, hypothesen, ideeën kan formuleren. De secretaris dient effectieve doelen en prioriteiten te bepalen alsmede de daarbij benodigde acties.

De *operationele effectiviteit* komt tot uiting in de coördinerende rol van de secretaris. Hierbij is gewenst dat hij de structuur van en de stroming in het systeem onderhoudt. De persoon in deze rol moet integer zijn en de commissie moet op hem kunnen bouwen. Gedragskenmerken zijn onder meer: gerichtheid op taakverlichting zoals het regelen, organiseren en coördineren van inspanningen van de commissieleden en het omgaan met crises en aandacht voor technologische, logistieke en huiselijke kwesties. De secretaris moet afstand kunnen nemen van de dagelijkse praktijk en zich kunnen concentreren op de hoofdlijnen en het lange termijn beleid, maar tegelijkertijd ook gedetailleerd kunnen werken.

De *bestuurlijke effectiviteit* dient verwachtingen duidelijk te maken via processen als planning en het stellen van doelen, een vastberaden initiator zijn die problemen definieert, alternatieven selecteert, aangeeft wat moet worden nagestreefd, rollen en taken definieert, regels en beleid opstelt en instructies geeft.⁶⁴

Een secretaris als bestuurder stuurt de teamdiscussies steeds in de richting van het doel. Hij is een snel handelende beslisser die zijn verwachtingspatroon duidelijk stelt. De overige commissieleden weten precies wat hen te doen staat. Besluitvaardigheid is kenmerkend aan de secretaris. Van de secretaris wordt verwacht dat hij aanpassingen en veranderingen mogelijk maakt, dat hij aandacht schenkt aan de veranderde omgeving, belangrijke trends herkent, maakt zich een voorstelling van en anticipeert op veranderingen die nodig zijn, en tolereert onzekerheid en risico. In deze rol moet een secretaris afgaan op feiten, ideeën en intuïtief inzicht. Hij is goed geïnformeerd over maatschappelijke en politieke ontwikkelingen of andere omgevingsfactoren en benut deze kennis effectief voor de commissie.

De *omgevingsgerichte vaardigheid* van de secretaris is zowel intern (binnen de commissie) als extern (naar opdrachtgever en/of andere betrokken actoren) gewenst. De secretaris richt zich op het ontwikkelen en bestendigen van relaties en samenwerkingsverbanden binnen en buiten de organisatie en benut deze voor het verkrijgen van informatie, steun en medewerking. In deze rol is de secretaris procesgeoriënteerd. Hij draagt bij aan de ontwikkeling van samenhang en moreel, informatie verzamelt en participatie tot stand brengt, en probleemoplossingen door de groep zelf bevordert.

De omgevingsgerichte secretaris houdt zich vooral bezig met het handhaven van externe legitimiteit en het verkrijgen van productiemiddelen van buitenaf. Imago, presentatie en reputatie zijn belangrijk. Van de secretaris wordt verwacht dat hij politiek geslepen is en overredingskracht, invloed en macht heeft. Samen met de voorzitter en/of leden, presenteert hij de commissie naar de buitenwereld.

⁶⁴ Quinn, 1997: 23.

8.3.2 Dominante competenties in typologieën

Grosso modo kunnen we concluderen dat bij de typologie penvoerder de persoonlijke effectiviteit in combinatie met beïnvloedend gedrag dominant is. Door het feit dat de secretaris een schrijvende rol heeft, zijn de verbale en schriftelijke overtuigingskracht in combinatie met het selecteren van relevante informatie de belangrijkste competenties.

De liaison heeft zijn competenties vooral liggen in de gedragsvaardigheden van de bestuurlijke effectiviteit in combinatie met de omgevingsgerichtheid. De secretaris moet een brug slaan tussen commissie en opdrachtgever en de competenties zijn dan naast het inhoudelijke, evenzo gelegen in het opbouwen en handhaven van de contacten.

De procesmanager heeft haar competenties vooral liggen in de operationele effectiviteit en het interpersoonlijke gedrag. De secretaris richt zich vooral op het beleidsproces en op het functioneren van de commissie en heeft coachende rol, die stuurt op het behouden en versterken van de teamgeest in het proces.

8.3.3 Dominante competenties in casuïstiek

Ondanks het feit dat alle vaardigheden en de bijbehorende competenties op zowel typologie van penvoerder, liaison en procesmanager van toepassing kunnen zijn, zien we dat in de casuïstiek bepaalde competenties dominant zijn.

In hoofdstuk 4.2 zijn de typologieën bij de specifieke secretariaten uit de casuïstiek geplaatst. In onderstaand schema zijn de competenties per secretariaat van de commissie uiteengezet.

Commissie	Aanwezige competenties
Groei Schiphol en Milieu	Plannen en organiseren Communicatie Overtuigingskracht Bestuurssensitiviteit (omgang leden / voorzitter) Toewijding / affiniteit Coachen Onafhankelijkheid Informatie / stukken beheren Initiatief / doelgericht handelen Verbale en schriftelijke communicatie Integer Omgang met details en grote lijnen Voortgangscontrole Inzicht in proces Verhoudingen begrijpen Flexibel gedrag Coöperatief gedrag
EER uitbreiding Schiphol	Plannen en organiseren Inhoudelijke kennis Inzicht in bestuurscultuur Inzicht in proces Onafhankelijkheid Informatie / stukken beheren Verbale en schriftelijke communicatie Toewijding / Affiniteit Inzicht in proces

	Verhoudingen begrijpen Coöperatief gedrag
Vliegtuiggeluid (Berkhout)	Plannen en organiseren Inzicht in proces Onafhankelijkheid Informatie / stukken beheren Schriftelijke communicatie Toewijding/affiniteit
Vliegtuiggeluid (Eversdijk)	Plannen en organiseren Inzicht in bestuurscultuur Inzicht in proces Informatie / stukken beheren Verbale en schriftelijke communicatie Toewijding/affiniteit Verhoudingen begrijpen
VACS	Plannen en organiseren Inzicht in bestuurscultuur Inzicht in proces Onafhankelijkheid Verbale en schriftelijke communicatie Toewijding/affiniteit Verhoudingen begrijpen
MER	Plannen en organiseren Inzicht in bestuurscultuur Inzicht in proces Onafhankelijkheid Verbale en schriftelijke communicatie Toewijding/affiniteit Verhoudingen begrijpen Plannen en organiseren

Uit bovenstaand schema valt op te maken dat een commissie die wordt bijgestaan door een combinatie van een extern en een ambtelijk secretaris veel competenties in zich heeft. Deze combinatie dekt namelijk de inhoudelijke kant en de kant van inzicht in de bestuurscultuur. Tevens blijkt uit bovenstaand schema dat een commissie die een adviesbureau in de hand neemt, kan vertrouwen op gepaste ondersteuning. Het adviesbureau kan bij diverse punten de commissie terzijde staan, zowel met inhoudelijk deskundigen, als met procesmanagers als met adviseurs die relaties hebben met de politieke wereld. Secretariaten van permanente commissies voldoen veelal ook aan de competenties die leiden tot het leveren van een meerwaarde aan het functioneren van de commissie.

8.4 WELK TYPE SECRETARIAAT & COMPETENTIES BIJ WELKE COMMISSIE

Toch moeten we concluderen dat bovenstaande competenties die als noodzakelijk werden genoemd tijdens de interviews niet erg afwijken van het gemiddelde competenties welke vaak bij vacatures worden gevraagd. Competenties als kennis en ervaring; gevoel voor

maatschappelijke ontwikkelingen; onafhankelijkheid; bestuurlijke effectiviteit; communicatief vaardig; analytisch vermogen; politieke sensitiviteit; netwerkvaardigheid; gevoel voor maatschappelijke ontwikkelingen, klinken als vrij abstracte doch gewenste vaardigheden.

Welke competentie van toepassing zijn op welke commissies, zet ik uiteen aan de hand van drie genoemde oorzaken die we onderscheiden voor het instellen van commissies. Hierbij heb naast de casuïstiek, die uiteengezet is in hoofdstuk vijf, ook gebruik gemaakt van het collectieve gesprek met internen van Berenschot die een secretariaatsfunctie in het verleden hebben vervuld (zie bijlagen). Als kanttekening moet worden geplaatst dat het voor elke commissie wenselijk is over diverse competenties van een secretariaat te beschikken. Desalniettemin zien we in onderstaand schema dat commissies bepaald typologieën en competenties kunnen gebruiken.

Oorzaak commissie	Typologie secretariaat	Competentie
Verborgene trend	Penvoerder	Integriteit Verbale communicatie Schriftelijke communicatie Onafhankelijkheid
Vooraanstaand thema	Liaison	Toewijding / Affiniteit Inhoudelijke kennis Initiatief / doelgericht handelen Bestuurssensitiviteit Inzicht in proces Omgevingsbewustzijn
Plotselinge gebeurtenis	Procesmanager	Plannen en organiseren Voortgangscntrole (tijdsplanning) Omgang met details Omgang grote lijnen Informatie / stukken beheren

Indien een oorzaak voor het instellen van een commissie is gelegen in een verborgen trend dan is het van belang dat de secretaris vooral schrijfkwaliteit bezit. Bij een onopvallend voortslepende kwestie is een commissie hét middel om de vaak slecht te ontdekken trend eens aan de kaak te stellen. Veelal is nog weinig met het onderwerp in beleid gebeurd. Een helder rapport dat de te bewandelen weg aangeeft, biedt houvast om met het onderwerp aan de slag te gaan. De in eerste instantie benodigde competenties van het secretariaat komen terug in de typologie van penvoerder.

Ten tweede kan een vooraanstaand thema aanleiding zijn om een commissie in te stellen die de kwestie gaat onderzoeken. Een commissie die een prominent thema moet onderzoeken, is vaak belast met de taak om een complex vraagstuk aan het daglicht te onderwerpen. De politiek heeft zich vaak al meermalen over het onderwerp gebogen, zonder eindresultaat. De commissie moet in dat geval uitkomst bieden. Doordat het thema veelal complex is, is de inhoudelijke expertise van het secretariaat vereist. Het secretariaat moet kennis en ervaring hebben met het onderwerp en de veelheid aan informatie kunnen analyseren, beoordelen en interpreteren. Doordat in de politiek het een heikel punt is, is het eveneens van belang dat de secretaris kennis van of ervaring met complexe verhoudingen en processen in

(ambtelijke/politieke/bestuurlijke) organisaties heeft. De typologie van secretaris als liaison komt in dit geval sterk naar voren.

Ten derde kan een plotselinge, onvoorziene gebeurtenis van formaat, meestal gaat het hierbij om rampen of schandalen, reden zijn tot het instellen van commissies. Onverwachte gebeurtenissen krijgen bijna per definitie veel aandacht in de media en zo ook de daartoe ingestelde commissie. Dit vraagt veelal om een snelle totstandkoming van het rapport. Het is dan van belang dat er een secretariaat deel uitmaakt van de commissie dat uit meerdere personen bestaat om snel en efficiënt te werk te gaan. Het secretariaat is in sterke mate verantwoordelijk voor het coördinerende geheel, van het aanleveren met relevante informatie, tot het plannen van bijeenkomsten. Het secretariaat moet over het vermogen beschikken om in teamverband te werken en richting en sturing te geven aan de teamvorming binnen de commissie in het kader van het tot stand brengen van het rapport. De secretaris als procesmanager kunnen we hier in terugvinden.

8.5 AFSLUITEND

Zoals eerder opgemerkt is het aantal onderzochte secretariaten niet voldoende om redelijk betrouwbare uitspraken over de gehele populatie te kunnen doen. Het generaliseren van resultaten van de selecte steekproef naar de hele populatie is bij casestudies niet aan de orde. De onderzoeker generaliseert de onderzoeksresultaten niet van een steekproef naar een populatie maar van de casussen naar een theorie of model. Binnen de wetenschap geldt hiervoor de aanduiding 'theoretische' of 'analytische generalisering'. Generaliseren op basis van een casestudie, en in het bijzonder het generaliseren van de resultaten van dit onderzoek is dus mogelijk in die zin dat het een analytische generalisatie betreft.⁶⁵ Uit het onderzoek naar de casuïstiek omtrent Schiphol en het collectieve gesprek intern bij Berenschot is een analytische generalisering te trekken. De competenties bij alle drie de typologieën duiden op zowel de aanwezigheid van kennis als op het vermogen om adequaat te handelen. Het secretariaat als penvoerder, als liaison en als procesmanager zijn qua competenties: taakgeoriënteerd, gericht op werk en beschikken over grote betrokkenheid, motivatie, energie en persoonlijke inzet. Zij worden geacht verantwoordelijkheid te accepteren, opdrachten tot een goed einde te brengen en voortdurend een hoge productiviteit aan de dag te leggen. Dit brengt meestal met zich mee dat de commissieleden moet worden gemotiveerd om de gestelde doelen te bereiken.

Vervolgonderzoek zou nog specifiek in kunnen gaan op de diverse commissies. Wat voor secretariaat en bijbehorende competenties is gewenst bij commissies die precare kwesties onderzoeken bijvoorbeeld integratie vraagstukken of op gebied van zorg en welzijn? En in welke mate moet er sprake zijn van een evenredige deelneming aan het secretariaat van vrouwen en personen behorende bij etnische of culturele minderheidsgroepen? En in hoeverre moet er gericht worden gekeken naar de nevenfuncties van het secretariaat, die van invloed zijn op hun competenties? Verder zou een toolkit gemaakt kunnen worden, die de vaardigheden en competenties van het secretariaat per commissie in beeld kan brengen.

⁶⁵ Van den Berg, 2002.

9. CONCLUSIE

9.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt resumerend antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen.

Hoofdvraag:

- **Wat is de betekenis van commissies in onze Nederlandse samenleving?**
- **Hoe functioneren commissies en hoe worden ze geëquipeerd (secretariaat & competenties)?**

Deelvragen:

1. Waarom wordt in Nederland veel gebruik gemaakt van commissies? Hoe kunnen we het verschijnsel van commissie verklaren aan de hand van de opkomst van de netwerksamenleving?
2. Wat voor commissies worden zoal ingesteld en welke typologieën worden daarbij gehanteerd?
3. Hoe wordt de ondersteuning van een commissie georganiseerd en welke typologieën worden daarbij gehanteerd?
4. Welke competenties worden door commissies verlangd van secretariaten en is hier een bepaalde contingentie vast te stellen?

9.2 COMMISSIES IN NETWERKSAMENLEVING

Veel commissies houden zich bezig met specifieke onderdelen van beleid. Concrete vragen van bewindslieden die buiten de ambtelijke organisatie zijn geplaatst roepen om antwoord. Thema's die de betrokkenheid van velen uit het maatschappelijke veld vragen, willen een oplossing bij complexe vraagstukken. Een gebrek aan specifieke deskundigheid en capaciteit, de inbreng van expertise voor draagvlak voor toekomstig beleid, de behoefte aan een onafhankelijk oordeel, het onvermogen of gebrek aan lef van de politiek om zelf keuzes te maken, vormen steeds terugkerende motieven om van overheidswege commissies in te stellen. Door de toenemende complexiteit van de samenleving winnen deze motieven aan kracht.

Alleen al uit de praktijk van de afgelopen decennia blijkt dat er een heel scala aan onderzoeksvormen mogelijk is, van een verzoek van een kamercommissie aan de ambtelijke staf tot aan een parlementaire enquêtecommissie toe. Het commissiestelsel is het resultaat van een ontwikkelingsproces. De wijzigende staatsrechtelijke en politieke verhoudingen, het veranderende karakter van wetgeving als gevolg van de toenemende complexiteit van maatschappelijke problemen en de rol van het parlement heeft in belangrijke mate de ontwikkeling van het commissiestelsel beïnvloed. Zichtbaar is een historische verandering van het commissiestelsel, rond de jaren tachtig, van het generalistische afdelingsonderzoek naar het onderzoek van gespecialiseerde commissies. Deze ontwikkeling werd ingegeven door factoren als de groei van de overheidstaken, het veranderde karakter van wetgeving, de roep om openbaarheid van en participatie in besluitvorming, het groeiende aanbod van informatie en de invloed van de media.

Door middel van het instellen van ad hoc commissies wordt beoogd de inbreng van expertise en de totstandkoming van draagvlak voor toekomstig beleid te borgen. Commissies doen diepgaand onderzoek naar maatschappelijke vraagstukken, actuele misstanden en crises. Het aantal commissies is groot. De reden zit ingebakken in onze poldermodel: een onderhandelingshuishouding waarin consensus en compromis centraal staan. Vele organisatiepatronen krijgen steeds meer een netwerkarakter, waarin onderhandelen en het zoeken naar overeenstemming de leidraad is. De piramide, kenmerkend voor hiërarchie en bureaucratie, verliest haar zingevende betekenis.

Vanuit onze netwerksamenleving en ons poldermodel waarbij we uitgaan van consensus en samenwerking, zien we dat dit past in bij het verschijnsel commissies, hun betekenis en hun functioneren. Beleid wordt tegenwoordig in toenemende mate ontwikkeld, vastgesteld en uitgevoerd door samenwerking tussen diverse actoren. Er is sprake van allerlei interorganisatieverbanden. Commissies binnen de netwerksamenleving vormen een platform voor overleg. Het is niet ongebruikelijk om alle bij een bepaald probleem betrokken, invloedrijke partijen samen in een commissie onder te brengen, met de opdracht gezamenlijk een oplossing te formuleren. De commissie vormt dan een afspiegeling van de maatschappelijke verhoudingen rondom het thema. De C's van consultatie, compromis en consensus lijken verbonden met wederzijds vertrouwen en vertrouwen ontstaat slecht op basis van gedragingen van de betrokken actoren in het commissieproces. Belangrijkste spelregels die bij de 3 C's nodig worden geacht en die we terugzien in het functioneren van de commissie, zijn onder andere: luisteren, praten, overleggen, discussiëren, doordenken, raadplegen, lobbyen, consulteren, ruziën, dwarsliggen, instemmen, protesteren. In een corporatistisch bestel, dat in Nederland zijn oorsprong in de verzuiling heeft, vormen de commissies een belangrijk communicatiekanaal tussen overheid en maatschappelijke organisaties om te komen tot de 3 C's.

9.3 TYPOLOGIEËN COMMISSIES

In de contingentietheorie staat de relatie tussen omgeving, organisatiestructuur en doeltreffendheid centraal. In de contingentietheorie is ruimte voor een voorstelling van zaken waarin organisaties kunnen worden gezien als politieke arena's, waarin interne en externe partijen macht ontwikkelen en gebruiken om hun definitie van de organisatorische werkelijkheid te bevestigen. Dit is wat de Nederlandse overheid tracht te doen middels het instellen van commissies. Hierin zien we een beleidsontwikkeld orgaan, dat zeker in de fase van beleidsvoorbereiding, als ook in de fase van beleidsuitvoering, participeert als een gelijkwaardige partner in de samenleving en zich daarbij bedient van meer organisch dan bureaucratisch vormgegeven structuren. Immers zitten in dit participatieproces van een commissie diverse experts om de tafel en wordt veelal ook een beroep gedaan op de opinies van andere actoren.

De reden om commissies in te stellen is neergezet aan de hand van enkele typologieën. Hierin werd onderscheid gemaakt in manifeste en latente. In onderstaand schema worden ze nog even kort aangestipt.

Manifeste typologieën:

Commissie "Expertise": De expertonderzoeker (de deskundige verzamelaar van feiten).

Commissie "Objectief": De dwingende en frisse blik van een buitenstaander.

Commissie "Onderzoeksverplichting": De naar waarheidszoekende controleur.

Commissie "Voorbereiding en Evaluatie": De beleidsvoorbereider of beleidsevaluator.

Latente typologieën:

Commissie "Legitimatie": Commissie ter legitimering van beleid.

Commissie "Ijskast": Commissie voor het uitstellen van de beslissing.

Commissie "Monddood": Commissie om tegenstanders uit te schakelen.

Commissie "Afschuif": Commissie ter afschuiving .

Idealiter moeten adviezen onafhankelijk tot stand komen. De adviezen moeten een strategisch en integraal karakter hebben, vernieuwend zijn en bijdragen aan oplossingen voor de middellange en lange termijn. Deze typologieën geven inzage hoe tegen de instelling van commissies wordt aangekeken. Formeel versus latent verhouden zich tot elkaar in de zin van wenselijk versus sluimerend.

De toewijzing van genoemde typen aan concrete commissies is, omtrent de formele typologieën, veelal af te leiden uit de instellingsbesluiten. De informele typologieën zijn vooral beelden die ontstaan onder de betrokkenen betreffende het functioneren van een commissie, vaak ingegeven door de berichtgevende media. Met het instellen van commissies wordt getracht effect te sorteren op inhoud en wetgeving, op de structuur van de organisatie, op personen en op legitimiteit van overheidshandelen.

9.3.1 Typologieën commissies in casuïstiek

Ik ben mij bewust van het feit dat de conclusies die ik uiteen zet, enkel voortkomen uit de beperkt onderzochte casuïstiek, die ook nog eens onderling van elkaar verschillen. Toch denk ik dat ik op basis van die casuïstiek in combinatie met de interne Berenschot secretariaten bijeenkomst uitspraken kan doen over de heersende typologieën.

In de casuïstiek hebben we bij elke commissie zowel een manifeste als een latente typologie kunnen onderscheiden. De commissie Groei Schiphol en Milieu werd ingesteld met de manifeste reden ingesteld om haar deskundige licht over de overschrijding van de geluidscontouren te laten schijnen. De latente reden lag gelegen in het feit dat de commissie werd ingesteld om negatieve weerklank van betrokkenen naar het ministerie toe te voorkomen.

De commissie EER moest middels een brede samenstelling een kritisch doch dwingend advies uitbrengen aangaande het vliegveld in zee. Deze objectieve eye-opener was de latente reden voor instelling. De latente instellingsreden was gelegen in het monddood maken van de voorstanders voor een vliegveld in zee. Door expertise in te zetten uit binnen- en buitenland werd het advies om af te zien van een vliegveld in zee kracht bijgezet.

71

Commissies als effectieve methode voor consultatie en consensusvorming in netwerksamenlevingen?

Een verkenning van het functioneren van recente commissies en hun secretariaten.

De commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid werd ingesteld vanuit de manifeste verplichting om de complexiteit omtrent de geluidsmetingen aan onderzoek te onderwerpen. De latente redenen zijn uitgesplitst naar de commissies onder de beide voorzitters. Onder voorzitterschap van Berkhout zagen we dat het ministerie een antwoord wilde ter legitimatie van het beleid. Doordat het antwoord niet strookte met de heersende opvatting op het ministerie werd de commissie opgeheven. Onder voorzitterschap van Eversdijk zien we de latente functie van het bekoelen van de hieruit voortvloeiende commotie omtrent het opheffen van commissie Berkhout. Een andere samengestelde commissie moest de scherpe kant ervan af halen.

Bij de permanente commissies die zijn onderzocht, VACS en M.E.R., zien we dat voorbereiding en evaluatie van beleid de manifeste instellingsredenen beslaan. Het adviseren van is bedoeld om de kwaliteit van beleid te bewaken. De latente reden is gelegen in het feit dat deze informatieve en controle functie gezien kan worden als een afschuifmechanisme. De overheid krijgt de kwaliteitstesten op een presteerblaadje aangeleverd.

9.4 SECRETARIAAT VAN DE COMMISSIE

Het aantal onderzochte secretariaten is beperkt. De onderzoeksresultaten kunnen niet direct gegeneraliseerd worden naar andere secretariaten (en commissies). Het onderzoek is met name inhoudelijk generaliseerbaar wat betreft de herkenbaarheid en bruikbaarheid naar andere secretariaten toe, aangezien de samenstelling, werkwijze en competenties niet veel zullen verschillen van dezelfde processen bij andere secretariaten. Mijn onderzoek is dan ook te typeren als een kwalitatieve afspiegeling van het functioneren van secretariaten. Het onderzoek beperkt zich in eerste instantie tot de commissies gerelateerd aan de Schiphofproblematiek. Echter heeft de collectieve secretariaten bijeenkomst bij Berenschot een bijdrage geleverd breder inzicht in het functioneren van commissies. Doordat ik in mijn onderzoek ad hoc commissies versus permanente commissies heb bekeken en zowel ambtelijke versus externe secretariaten en eenmans- versus teamsecretariaat kan ik met enige terughoudendheid generieke conclusies trekken.

9.4.1 Samenstelling

Allereerst is gekeken naar de samenstelling van het secretariaat. Bij het rekruteren van het secretariaat, als ook bij het rekruteren van de leden, wordt gekeken naar hun deskundigheid, maatschappelijke kennis en ervaring. Het gaat daarbij om wetenschappelijk, vakinhoudelijke, bestuurlijke en/of velddeskundigheid en praktijkervaring.

We zien dat een secretaris enerzijds kan worden aangesteld vanuit zijn contacten met het netwerk van de voorzitter van de commissies. Anderzijds is zijn aanstelling gelegen in het feit dat hij in het netwerk zit van de opdracht verstrekkende organisatie.

Er is een verschil waarneembaar in een ambtelijk en extern secretariaat. Een ambtelijk secretariaat komt voort uit de organisatie die de opdracht aan de commissie meegeeft. De externe secretaris wordt van buiten aangetrokken. Een ambtelijk secretaris heeft aan de ene kant het voordeel dat hij meer inzage heeft in de bestuurscultuur, maar kan aan de andere kant nadeel ondervinden van het feit dat hij met het ene been in de commissie staat en het andere been in de organisatie van de opdrachtgever. Gewaakt moet worden voor het feit dat de opdrachtgever teveel invloed op de inhoud van het rapport probeert uit te oefenen via de secretaris.

Een extern secretaris heeft het voordeel dat hij een onafhankelijke positie heeft, maar als nadeel dat hij vaak minder inzage heeft in de cultuur van de opdrachtgever.

Indien het ministerie te nauw betrokken is bij het te onderzoeken onderwerp, in de zin dat zijzelf ter discussie staat, dan heeft veelal een extern secretaris de voorkeur, die niet met een voet in de (ter discussie staande) organisatie staat.

Om optimaler gebruik te maken van het functioneren van de ondersteuning van de commissie, pleit ik voor een gecombineerd ambtelijk/extern secretariaat. Door gebruik te maken van een ambtelijk secretaris die op de hoogte is van de in's en out's in de ambtelijke organisatie, kan adequaat geanticipeerd worden op lopende zaken en ontwikkelingen. De ambtelijk secretaris dient wel affiniteit met het onderwerp te hebben. De extern secretaris is vooral wegens zijn expertise op te onderzoeken onderwerp van belang. Hij lijkt dan meer te fungeren als commissielid, maar doordat hij meer schrijft en in samenspraak met de ambtelijke secretaris en voorzitter veel overlegt, zijn alle facetten gedekt.

9.4.2 Werkwijze

Het adviseren verloopt in fasen. Een commissie bestaande uit voorzitter, (deskundige) leden en (ambtelijk en/of extern) secretariaat, begint meestal met een nadere verkenning en het inkaderen van de opdracht. Deze voorstudie wordt in grote mate door het secretariaat verricht. Vervolgens gaat de commissie aan de slag, inventariseert en doet onderzoek. Indien noodzakelijk schakelt een commissie nog experts in ter achtergrondstudie voor bepaalde specifieke informatie. In een volgende fase organiseren sommige commissies (werk)bijeenkomsten/interviews om meningen van betrokkenen over het probleem te inventariseren. In de laatste fase schrijft de commissie, het advies. Het secretariaat is hier veelal degene die de conceptteksten maakt. Dit conceptadvies is onderwerp van beraadslagingen en besluitvorming tijdens de diverse vergaderingen van de voltallige commissie, waarin de teksten en de informatie worden besproken. Na aanpassing van het concept wordt het definitieve rapport uitgebracht en vindt er een terugkoppeling plaats.

In alle fasen van het traject is het secretariaat actief. Hij verricht het voorbereidende werk ten aanzien van het verzamelen van stukken en dergelijke. Hij plant de vergaderingen en bij deze vergaderingen notuleert zij en vervaardigt de afspraken-/actielijst: wie doet wat. Tevens maakt hij een puntenlijstje (inhoudsopgave) van wat moet in de rapportage: wie levert wat aan. De teksten worden besproken in vergaderingen (letter voor letter). Het secretariaat verricht veelal de eindredactie van het rapport. Het secretariaat kan middels zijn positie invloed uitoefenen. Door zijn positie als secretaris spelen de mogelijkheden voor het uitoefenen van invloed een rol bij het functioneren van het secretariaat. Middels het in handen hebben van de tijd, de pen, de inhoudelijke en bestuurlijke kennis wordt het functioneren van het secretariaat mede vormgegeven. Het tijdsaspect uit zich in het feit dat de secretaris de vergaderingen inplant en de agenda bepaalt (soms in samenspraak met de voorzitter). Het penaspect komt tot uiting in het schrijven en redigeren van de (concept)teksten van het rapport. Het inhoudelijke aspect zit in de expertise die de secretaris geniet van het onderwerp. Het bestuurlijke aspect is de betrokkenheid van de (ambtelijk) secretaris bij de opdrachtgever en de knowhow ten aanzien van de politieke bestuurscultuur.

9.4.3 Typologieën

In de analyse hebben we drie typologieën omtrent secretariaten uiteengezet. De secretaris als penvoerder, als liaison en als procesmanager, waarbij het dus respectievelijk gaat om inhoudelijke bijdrage, onderlinge relaties verbinden en beter organiseren van het proces. Systematiek en consistentie in het functioneren van de commissie zijn sterk afhankelijk van

de mate waarin de secretaris alle informatie tot zijn beschikking heeft, op het juiste moment kan tonen en toelichten en de bevindingen van de commissie weet te rapporteren.

Uit de casuïstiek zou je kunnen afleiden dat alle typologieën van het secretariaat en de bijbehorende competenties wenselijk zijn in de commissie. De rol die de secretaris op zich neemt is afhankelijk van het soort commissie en de fase waarin de commissie verkeert.

De secretaris als penvoerder is kundig betreffende zijn inhoud in combinatie met schrijfvaardigheid. De liaison is dé aangewezen figuur om te bemiddelen. Men kan het een brug- of spilfunctie noemen, doch ook hier zal het afhangen van de personen die functies vervullen, of zij het vertrouwen genieten van bestuur en ambtelijk apparaat. In de taakstelling van de secretaris als procesmanager is meer nadruk komen te liggen op de coördinatie bij het proces in de commissie. Alles wat zich binnen de commissie afspeelt, valt binnen de coördinerende taak van de secretaris.

Opvallend is dat een commissie veelal niet van tevoren een bepaald typologie secretariaat zoekt. De keuze voor een ambtelijk of extern secretariaat wordt nog wel in de overweging meegenomen, maar er wordt niet specifiek gerekruteerd op competenties van penvoerder, liaison of procesmanager.

Welke type het meest effectief is bij welke commissie hangt af van het onderwerp dat moet worden onderzocht, hoe urgent het thema is en dus het soort commissie dat daarvoor wordt ingesteld. Bij een commissie die een oordeel moet vellen over een onderwerp dat de opdrachtgever direct raakt, is het van belang dat de secretaris een goede zakelijke verstandhouding heeft met de opdrachtgever en als liaison kan optreden. Uit de casuïstiek komt naar voren dat de taak van penvoerder te allen tijde van essentieel belang is. Het helder verbaal en schriftelijk kunnen formuleren van informatie lijkt een voorwaarde bij het vervullen van een secretariaatsfunctie. De taak van procesmanager is deels afhankelijk van de taak die de voorzitter in de commissie zich toeëigent. Soms is de voorzitter degene die de coördinerende taak op zich neemt en zich richt op de onderlinge samenhang in het beleidsproces en het functioneren van de organisatie. Veelal is de commissievoorzitter de spreekbuis naar buiten en regelt de secretaris in een commissie de onderlinge afstemming. Wel kan worden geconcludeerd dat bij de permanente commissies de rol van procesmanager wenselijk is. Doordat de permanente commissies een lange termijn bestaan genieten, is het van belang dat het proces door het secretariaat goed wordt begeleid. Door het permanente karakter van de commissie, heeft zij met meer veranderde omstandigheden van doen, waar het secretariaat op dient te anticiperen en moet vertalen naar functioneren in het organisatieproces.

9.4.4 Competenties

De secretariaten moeten vaak veel voorbereidend werk verrichten, uitzetten van onderzoek, het schrijven van notities, het regelen en voeren van gesprekken en dergelijke. Zij geven de rapporten dikwijls gestalte. De commissies zijn tegenwoordig complexer, zwaarder en substantiëler dan vroeger, hetgeen veel werk vraagt van de secretariaten. De secretariaten verrichten over het algemeen werkzaamheden voor de leden van de commissie, aangezien de leden slechts beperkte tijd beschikbaar stellen voor het advieswerk. In belangrijke mate bereiden de secretariaten daar de adviezen voor. Van het secretariaat worden bepaalde competenties verwacht. In de volgende alinea zullen de competenties in het kort uiteen worden gezet.

De competenties kunnen we indelen naar stijlkenmerken en gedragsvaardigheden. Bij alle drie de typologieën zijn deze vaardigheden en bijbehorende competenties grotendeels van toepassing. Bij de ene typologie zullen ze wat nadrukkelijker gewenst zijn dan bij de andere.

De stijlkenmerken zijn intern of extern gericht. Intern is vooral gericht op het functioneren in de commissie en extern kijkt naar de omgeving.

Qua gedragsvaardigheden zien we dat de typologieën gedomineerd worden door een combinatie van vaardigheden. De penvoerder richt zich op de persoonlijke effectiviteit (het neer-/omzetten van ideeën en feiten in begrijpelijke taal zowel schriftelijk als verbaal) en het beïnvloedende gedrag (het leveren van een inhoudelijke bijdrage). De liaison combineert de bestuurlijke effectiviteit (verwachtingen duidelijk maken via processen als planning en het stellen van doelen) en de omgevingsgerichte vaardigheid (relatie met de omgeving). De procesmanager is vooral gericht op het interpersoonlijke gedrag (de menselijke rol van de secretaris.) en de operationele effectiviteit (de coördinerende rol van de secretaris).

9.4.5 Typologieën en competenties secretariaten in casuïstiek

Alle secretariaten uit de casuïstiek waren te typeren als penvoerder. Deze typering kwam bij het ene secretariaat wat meer tot zijn recht dan bij het andere. In grote lijnen hadden de secretariaten een stevige rol in de inhoudelijke bijdrage aan de conceptteksten en het tot een eindproduct brengen. Opvallend is dat bij de commissie EER, die zowel een extern als ambtelijk secretaris tot haar beschikking had, de extern secretaris de inhoudelijk input leverde en de ambtelijk secretaris verantwoordelijk was voor het bundelen en redigeren van de teksten. De competenties kwamen vooral tot uiting in hun persoonlijke effectiviteit aangaande hun schriftelijke communicatie, de heldere schrijfwijze, en de verbale communicatie, de uitleg naar de leden en andere betrokken actoren.

De typologie van liaison was vooral terug te vinden bij de commissies in de casuïstiek die een ambtelijk secretaris in de hand hadden genomen. De commissie EER en de commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid (Eversdijk) hadden een ambtelijk secretaris die de politieke bestuurscultuur kende en een brug kon slaan tussen commissie en opdrachtgever. De competenties lagen hier voornamelijk gelegen in het inzicht van het secretariaat in de politieke cultuur en hun blik gericht op de omgeving.

De typologie van procesmanager kwam evenals de penvoerder bij alle secretariaten in de casuïstiek tot uiting. Elke secretaris had veelal (in combinatie met de voorzitter) een coördineerde taak. De secretaris hield toezicht op het verloop van het proces. De competenties waren hier vooral terug te vinden in het plannen en organiseren en het managen van het te doorlopen traject van de commissie. Waarbij de secretaris toezicht hield op het aspect tijd, maar evenzo in kaart bracht welke middelen de commissie tot haar beschikking had en welke middelen, bijvoorbeeld extern onderzoek, nog aangetrokken moesten worden ten bate van het advies.

9.5 BIJDRAGE AAN DE BESTUURSKUNDE

De maatschappij wordt toenemend gecompliceerd. Bijna elke bestuurlijke opgave blijkt vele raakvlakken en vertakkingen te herbergen. Het is de taak van de bestuurskunde de essentie van een probleem op te sporen en de relatie naar andere takken van de bestuurskunde te leggen. Het vaak benadrukte interdisciplinaire karakter van de bestuurskunde komt hierin naar voren.

Een van de problemen opleverende kenmerken van bestuursprocessen kan men zien in de omstandigheid, waarvoor beleid moet worden ontwikkeld met betrekking tot onderwerpen, waarvoor -gegeven het specialistische karakter ervan- de kennis van de bestuurders ontoereikend moet worden geacht. Desondanks moet er worden bestuurd en antwoord worden gegeven op vragen uit de netwerksamenleving.

De bestuurskunde kijkt naar de inrichting en werking van het openbaar bestuur. In dit onderzoek komt de bestuurskundige relevantie naar voren aangezien is gekeken naar het

verschijnsel van commissies en haar ondersteuning. De bestuurskundige essentie van het verschijnsel van commissies en haar ondersteuning in onze samenleving is te vertalen naar een commissie die als repliekmiddel dient voor de gestelde opgaven waarmee de samenleving te kampen heeft. Dit onderzoek heeft beoogd om de werking van commissies en secretariaat en hun passendheid in onze samenleving in beeld te brengen. In het onderzoek is gestreefd naar het ontwikkelen van denkbeelden aangaande de wenselijke opzet van de ondersteuning van de commissie.

9.6 TOEKOMST VAN COMMISSIES EN SECRETARIATEN

Tot slot een blik naar de toekomst. Enerzijds wordt geroepen dat politici hun eigen verantwoordelijkheid dragen en zelf de politieke, soms precaire, beslissingen moeten (kunnen) nemen. Anderzijds lijkt het een extra check om de beslissing en/of gedachten nog eens voor te leggen aan anderen. Aan de ene kant worden vraagtekens geplaatst bij de effectiviteit en efficiëntie van de inzet van commissies. Om het zelfregulerende vermogen van de overheid te versterken en efficiënter om te kunnen gaan met de beschikbare middelen pleiten sommigen voor het intern (ambtelijk) oplossen van obstakels in plaats van instellen van commissie. Binnen de politiek moet men meer gebruik maken van bestaande kennis en onderzoeksmogelijkheden, die binnen de ambtenarij aanwezig zijn. Aan de andere kant lijken commissies in onze netwerksamenleving te fungeren als relatief autonome entiteiten, die zich flexibel aanpassen aan gewijzigde opgaven en daardoor een probater middel blijken te zijn voor de aanpak van beleidsproblemen dan starre bureaucratieën.

Mede vanwege de in Nederland sterk op consensus en compromis gerichte beleids- en besluitvorming en een sterke oriëntatie op voorzetting van reeds ingezet beleid, biedt een groep externe deskundigen -in de vorm van een commissie- de mogelijkheid om onderwerpen (variërend van een ramp tot prominent thema) te agenderen, mogelijkheden voor nieuwe of herziene beleidsrichtingen aan te geven en bij te dragen aan draagvlak daarvoor. De kracht en legitimiteit van het commissiewerk moet gevonden worden in de deskundigheid van de commissie, maar ook in het draagvlak voor het advies. Doordat een commissie tijdens haar onderzoeksfase de opinies onderzoekt van de betrokken actoren bij het onderwerp tracht men draagvlak al tijdens dit proces te creëren. De commissie maakt gebruik van de aanwezige data bij de betrokkenen ten bate van het op te stellen rapport.

Als we de lijn doortrekken, dan moeten we in de toekomst naar een duurzame netwerksamenleving toe. Zo ontstaat een lerend netwerk van actoren, die coalities, pressiegroepen en commissies vormen, kennis delen en elkaar inspireren op uiteenlopende waarden. Een commissie in een netwerksamenleving kan mensen en initiatieven verbinden en versterken, middels het doen van onderzoek en het peilen van de diverse opvattingen omtrent het vraagstuk. Vervolgens kan de commissie in het rapport laten zien welke waarden van betekenis zijn en daar ook vorm aan geven. Dit moet er dan toe leiden dat er een klimaat ontstaat waarin beslissingen gemakkelijker en vanzelfsprekender in een breder waardenperspectief tot stand komen.

Aangaande het secretariaat kan worden geconcludeerd dat in het adviesproces het secretariaat een sleutelrol vervult. Het secretariaat doet een belangrijk deel van het dossieronderzoek, bereidt de discussies voor en opereert als penvoerder van de adviezen en/of liaison en/of procesmanager in de commissie. Het secretariaat verzorgt ook alle bijeenkomsten in het kader van een adviestraject.

In dit onderzoek is een select aantal secretariaten onderzocht, maar met enige terughoudendheid kunnen generieke uitspraken worden gedaan. De secretaris moet een visie hebben op de positie van de commissie in het bestuurlijk netwerk waarin hij moet opereren

en een visie op de wijze waarop externe omgeving bij beleid en uitvoering betrokken kan worden. Hij moet ook in staat zijn om het advies dat wordt ontwikkeld tijdens de onderzoeksfase te vertalen naar schriftelijk en verbaal heldere (strategische) opgaven. Dit is concreet gemaakt in de uiteenzetting van drie typologieën en de bijbehorende competenties. Deze typologieën en competenties lopen enigszins in elkaar over: elk van deze typologieën heeft competenties in zich die wenselijk zijn in het functioneren van een commissie. Ten aanzien daarvan zijn geen specifieke 'do' en 'don'ts' voortgekomen. Wel zien we een duidelijke voorkeur voor een combinatie van een ambtelijk en extern secretariaat bij een commissie. Het is aanbevelenswaardig om dieper onderzoek te verrichten naar de ondersteuning van secretariaten, in de zin dat een verdeling wordt gemaakt naar soorten commissies en hun gewenste vorm van ondersteuning.

Om optimaler gebruik te maken van het functioneren van de ondersteuning van de commissie, pleit ik voor een gecombineerd ambtelijk/extern secretariaat. Door gebruik te maken in een commissie van zowel een ambtelijk als extern secretaris heeft de commissie een breed gezichtsveld van het secretariaat tot haar beschikking: één als de bestuurscultuurkenner en één als de onderwerpexpert. Beide secretarissen dienen in bezit te zijn van de inhoudelijke competentie. De ambtelijk secretaris dient vooral als liaison tussen commissie en opdrachtgever. Afstemming en communicatie zijn hierbij essentieel. De externe secretaris is vooral competitief in het zoeken en verkrijgen van relevante data en het samenbrengen van de informatie van de inbreng van de leden. Een adviesbureau kan uitkomst bieden, doordat zij vaak diverse specialisten in huis heeft. Adviesbureaus kunnen commissies met uiteenlopende vragen terzijde staan en zijn veelal in staat om bij complexe vraagstukken multidisciplinaire teams in te schakelen. De flexibiliteit van een adviesbureau doordat zij langdurige of kortstondige ondersteuning kan bieden in groot of klein team, kan een toegevoegde waarde aan het functioneren van een commissie leveren.

LITERATUUR

Andeweg, R.B., A. Hoogerwerf, J.J.A. Thomassen, *Politiek in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, vierde druk, 1993.

Baakman, N. (red.) en J. van Mierlo, *Overheid en onderneming - Een inleiding*, Groningen, 1991.

Belinfante, A.D. en J.L. de Reede, *Beginselen van het Nederlands staatsrecht*, Kluwer Uitgeverij: Alphen aan de Rijn 1997.

Bruijn, de, J.A. en E.F. ten Heuvelhof, *Management in Netwerken*, Lemma: Utrecht 1999.

Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal, *Openbaar bestuur*, zesde herziene druk, Kluwer: Alphen aan de Rijn, 2001.

Campert, R., *De Commissie In* : CaMu: De Volkskrant, 21 mei 2004, p. 1.

Castells, M., *The Information Age: Economy, Society and Culture*.- Volume I: The Rise of the network Society (1996)- Volume II: The Power of Identity (1997)- Volume III: End of Millennium Blackwell Publishers: Oxford.

Commissie-De Jong, *Raad op maat, rapport van de bijzondere commissie vraagpunten adviesorganen*, TK 1992-1993, 21 427 nr. 29-30, 17 februari 1993.

Dale, van, *Hedendaags Nederlands, Groot Woordenboek*, Van Dale Lexicografie BV: Utrecht, 2000.

Delden, A. van, *Adviesorganen*, in: R. Andeweg, A. Hoogerwerf en J. Thomassen (red.), *Politiek in Nederland*, Kluwer Uitgeverij: Alphen aan den Rijn, 1985.

Delsen, L.W.M., *Exit poldermodel: sociaal-economische ontwikkelingen in Nederland*, Van Gorcum: Assen, 2000.

Deth, J.W. van, en P.A. Schuszler (red.): *Nederlandse staatkunde. Een elementaire inleiding*, Coutinho: Muiderberg, 1990.

Dale Van, *Het Groot Woordenboek Der Nederlandse Taal*, 2000

Duyvendak, J.W. en I. De Haan, *Maakbaarheid: liberale wortels en hedendaagse kritiek van de maakbare samenleving*, Amsterdam University Press: Amsterdam, 1997.

Duyvendak, W., *De schaduwmacht - de invloed van politieke commissies'*. Groen Links: Den Haag, 2004.

Frissen, P.H.A., *De virtuele staat: politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Academic Services: Schoonhoven, 1996.

Frissen, P.H.A., *De lege staat*, Amsterdam : Nieuwezijds: Amsterdam, 1999.

- Frissen, P. H.A., *Sturing en publiek domein. Sociaal democratie zonder partij*, Amsterdam, 2000.
- Goede, P. de, H. Goverde en N. Nelissen, *De netwerksamenleving volgens Manuel Castells*, in: Bestuurswetenschappen, 2001, nr. 2.
- Grijpink, J.H.A.M., *Communicatie: eigentijdse uitdagingen voor overheid en bedrijfsleven*, Stichting Maatschappij en Onderneming: Den Haag, 1994.
- Hagelstein, G.H., *De parlementaire commissies*, Wolters-Noordhoff : Groningen, 1991.
- Hart 't, H., van Dijk, J., de Goede, M., Jansen, W., & Teunissen, J. *Onderzoeksmethoden*. Boom: Amsterdam, 2001.
- Hastings, C., *The new organization: growing the culture of organizational networking*, McGraw-Hill: London, 1993.
- Hendriks, F. en T. Toonen, *Schikken en plooiën: de stroperige staat bij nader inzien*, Van Gorcum: Assen, 1998.
- Hufen, J.A.M. en A.B. Ringeling, *Beleidsnetwerken: overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, VUGA: Den Haag, 1990.
- Idenburg, P.A. en H.R. van der Loo, *In alle staten: een beschouwing over de rol en betekenis van overheidsbeelden*, VUGA Uitgeverij: Den Haag, 1994.
- Iedema, R., *Profiel van de Nederlandse overheid*, Coutinho: Muiderberg, 1991.
- Kottman, R.H.P.W., *Samenvatting Interdepartementale Coördinatie*, Min BZK: Den Haag, 1980.
- Keuning, D. en D.J. Eppink, *Management en Organisatie*, EPN: Houten, 2000.
- Kleijn, F., *Interne communicatie wordt de trend*. In: Communicatie, februari 1995, p. 32-33.
- Kuipers, W., 'Groen' van boven tot onder – borging van de gemeentelijke processen in de rampenbestrijdingsorganisatie, Gemeente Enschede, 2000.
- Lammers, C.J., A.A. Mijs, en W.J. van Noort, *Organisaties vergelijkenderwijs: ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*, Het Spectrum: Heemstede, 1983.
- Lemstra, W., *De Secretaris-Generaal: een onderzoek naar de rol van de Secretaris-Generaal in het overheidsmanagement*, Samsom HD Tjeenk Willink: Alphen aan den Rijn, 1993.
- Machiavelli, N., *Discorsi. Gedachten over Staat en Politiek*. Vertaling van Paul van Heck. Ambo: Amsterdam, 1997.
- Mastenbroek, W.F.G., *Macht, organisatie en communicatie*, Holland Business Publications: Heemstede, 1993.
- Mierlo van, J.G.A. Adviesorganen en uitvoering van EG-beleid: Verschuiving van invloedsuitoefening? In: Bestuurskunde, nr. 4, jaargang 2, 1993.

Ministerie BZK & VNG, *De vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie*, VNG Uitgeverij: Den Haag, 2003.

Ministerie BZK: BVK, *Actieprogramma Andere Overheid*, Den Haag, 2004.

Ministerie BZK, *De staat van advies: Eerste verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de Kaderwet adviescolleges in de praktijk (1997-2000)*, Den Haag, 2004.

Mintzberg, H., *Structures in Fives: designing effectieve organisations*, Prentice-Hall: Englewood Cliffs N.J, 1983.

Muller, E.R. en N.J.P Coenen, *Parlementair onderzoek in Nederland*. Sdu Uitgevers: Den Haag, 2002.

Oldersma, G.J., *De vrouw die vanzelf spreekt, gender en representatie in het Nederlandse adviesradenstelsel*, Dissertatie Leiden, 1996.

PEP Study Group, *Advisory Committees in British Government*, London, 1960.

Tweede Kamer, *Reglement van orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en andere regelingen*, 8ste, herz. dr., SDU Uitgeverij: Den Haag, 1994

Teisman, G.R. *Van sturen naar creatieve coöpetitie: een trend naar creërende beleidsontwikkeling*, in: R.J. in 't Veld (red.), *Sturingswaan & ontzuivering*, Utrecht, 1999, pp. 120-133, inz. p. 130.

Tweede Kamer, *Bijl. Hand. TK 19836 nr. 2;9*, Den Haag, 1988-1989.

Twist, M.J.W. van, M.C. den Boer, B.P.A. van Mil en L. Geut, *Beelden van bestuur*, Lemma: Utrecht, 2002.

Twist, M.J.W. van, *Verbale vernieuwing*, VUGA: Den Haag, 1995.

Veldboer, L., *De inspraak voorbij: ervaringen van burgers en lokale bestuurders met nieuwe vormen van overleg*, Instituut voor Publiek en Politiek: Amsterdam, 1996.

Verzameling Nederlandse wetgeving (wettenbundel), Koninklijke Vermande:Den Haag, editie 2003-2004.

Wetzels, Th.C.L., *De secretaris tussen democratie en doelmatigheid*, Gouda Quint BV: Arnhem, 1988.

Wheare, K.C. *Government by Committee*, Oxford, In: *Spectator*, 195 (1995), p. 129.

Wierdsma, A.F.M. en J. Swieringa, *Op weg naar een lerende organisatie: over leren en opleiden van organisaties*, Wolters Noordhof: Groningen, 1990.

WRR, *Adviseren aan de overheid, voorstudies en achtergronden*, Den Haag, 1977.

Yin, R.K., *Case study research: design and methods*, Sage Publications: Newbury Park, CA, 1989.

Toevoeging:

Bij het vervaardigen van deze scriptie is gebruik gemaakt van het lopende onderzoek van Berenschot Procesmanagement B.V. genaamd, 'Besturen in Commissie'. Middels literatuuronderzoek en interviews met diverse gerenommeerde (oud-)voorzitters van commissies wordt het functioneren en de betekenis van het verschijnsel commissies bekeken. Dit zal eind van het jaar 2004 resulteren in de uitgave van een boek.

BIJLAGEN

■ Respondentenlijst	83
■ Interviewleidraad	84
■ Verslag Berenschot bijeenkomst	88

Respondentenlijst

Commissie Groei Schiphol en Milieu

Prof. Dr. R.J. in 't Veld

NSOB

Drs. R. C.D. Berndsen

NIB Capital (organisatie tijdens secretariaat: Berenschot)

Mw. Drs. A.J.M. Verhey

Berenschot (organisatie tijdens secretariaat: idem)

Commissie Economische Effect Rapportage (EER) lange termijn uitbreiding Schiphol

Prof. Dr. D.J. Wolfson

Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. A.J.M. Pels

Vrije Universiteit Amsterdam: Economische Faculteit

Drs. H. van Wieren

NMa (organisatie tijdens secretariaat: Ministerie EZ DG Marktwerking en Ruimtelijke Economie)

Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid

Prof. Dr. Ing. A.J. Berkhout

Technische Universiteit Delft

Ir. C.M. van Luijk

RIVM (organisatie tijdens secretariaat: DHV)

Dhr. F. van Deventer

Ministerie van Verkeer & Waterstaat DG Luchtvaart (organisatie tijdens secretariaat: idem)

Commissie Milieu Effect Rapportage (M.E.R.)

Drs. S.S.A. Morel

MER (organisatie tijdens secretariaat: n.v.t.)

Veiligheid Advies Commissie Schiphol

Ir. H.G. Paar

Ir. L.H.A. Scholte

(organisatie tijdens secretariaat: Min V&W (pensioen))

Bijeenkomst secretariaten Berenschot:

Commissie Wiegel; Commissie Wallage; Commissie Alders: Prof. Dr. M.J.W. van Twist

Commissie Elzinga: Drs. M.R. Schurink

Commissie Oosting: Drs. H.G. Geveke; Mw. Drs. P.E.M. van Dijk

Commissie Hermans: Mr. J.H. Leopold

Commissie In 't Veld: Mw. Drs. A.J.M. Verhey

Commissie Schutte: Drs. R.M. Timmerman; Drs. J.J.A. Wismans

Commissie Schutte; Commissie Fusie van Waterschappen: Drs. D.L.J. Kok

Commissie Technologie en Ruimte: Drs. D.J.M. Schmidt

Concept interviewleidraad Secretariaten

- Standaard verslaglegging -

Naam gesprekspartner:
Geboortjaar:

Huidige functie:
Functie vóór eerste secretariaat:
Politieke partij / kleur:

Welke secretariaten:
Welke commissies:

Spelregels Onderzoek Secretariaten van Commissies

- Alle door u ingevulde vragenlijsten worden door Berenschot anoniem verwerkt. Uitkomsten zullen niet tot een bepaalde commissie of persoon herleidbaar zijn.
- Van het gesprek wordt, in combinatie met openbare feiten, een weergave gemaakt van uw commissie. Deze weergave zal ter verificatie en autorisatie aan u teruggekoppeld worden.
- Voor het gebruik van eventuele 'citaten' wordt u altijd vooraf toestemming gevraagd.
- Gegevens, verhalen en andere data (voor zover deze van uzelf afkomstig zijn) die tot uw persoon of commissie herleidbaar zijn, zullen voor gebruik aan u ter verificatie en autorisatie worden voorgelegd.
- Berenschot begrijpt de vertrouwelijkheid van informatie en heeft een feilloos gevoel voor politiek-bestuurlijke verhoudingen. Zij zal dan ook te allen tijde op gepaste wijze met de door u verstrekte gegevens omgaan en uw mogelijke wensen ten aanzien van geheimhouding respecteren.

Interviewopzet

OPMERKINGEN EN VERHALEN NAAR AANLEIDING VAN VRAGEN OVER:

In-/Samenstelling

1. Hoe is het secretariaat samengesteld (grootte en statuus van leden)?
2. Door wie is het secretariaat ingesteld?
3. Door wie is het secretariaat samengesteld?
4. Wat is de rol van de commissievoorzitter bij de samenstelling van het secretariaat?
5. Wat heeft de samenstelling van het secretariaat voor gevolgen voor het functioneren van de commissie?

Werkwijze

1. Hoe gaat het secretariaat te werk?
2. Wat is het (primaire) takenpakket van het secretariaat?
3. Heeft het secretariaat invloed op het takenpakket?
4. Houdt het secretariaat zich aan het (voorgeschreven) takenpakket?
5. Welke instrumenten heeft het secretariaat tot haar beschikking?
6. Hoe gaat het secretariaat om met politiek-bestuurlijke aansturing (vanuit staande organisatie)?
7. Hoe gaat het secretariaat om met interne aansturing (vanuit de commissie)?
8. Hoe gaat het secretariaat om met de media?
9. Hoe gaat het secretariaat om met (dubbele) loyaliteit?
10. Hoe functioneert het secretariaat intern (inbreng van subcommissies / deskundigen; relationele patronen, verhoudingen en spanningen)?
11. Hoe is de onderlinge communicatie in de commissie?
12. Hoe gaat het secretariaat om met veranderde omstandigheden (dynamiek)?
13. Heeft de werkwijze/aanpak gevolgen voor het functioneren van het secretariaat?

Invloed

1. Wat voor invloed heeft het secretariaat op de commissieleden /-voorzitter?
2. Wat voor invloed heeft het secretariaat op het rapport en de uiteindelijke implementatie?
3. Naar wie is het secretariaat loyaal: opdrachtgever / voorzitter / commissieleden?
4. Hoe gaat secretariaat om met de diverse belangen / opvattingen?

Vragenlijst in te vullen door de respondent

In-/Samenstelling

Hoe groot is de rol die de volgende criteria speelden bij de in-/samenstelling van het secretariaat?

<i>Inhoudelijk</i>	zeer klein	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	zeer groot
<i>Politiek</i>	zeer klein	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	zeer groot
<i>Strategisch</i>	zeer klein	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	zeer groot
<i>Ritueel</i>	zeer klein	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	zeer groot

Toelichting:

.....

Hoe groot is de rol die de volgende factoren spelen bij de in-/samenstelling van het secretariaat?

<i>Betrokkenheid (persoonlijke)</i>	zeer klein	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	zeer groot
<i>Ervaring</i>	zeer klein	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	zeer groot
<i>Involed</i>	zeer klein	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	zeer groot
<i>Voorzitter</i>	zeer klein	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	zeer groot
<i>Onafhankelijkheid</i>	zeer klein	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	zeer groot
<i>Expertise (inhoudelijk)</i>	zeer klein	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	zeer groot
<i>Politieke afspiegeling</i>	zeer klein	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	zeer groot

Toelichting:

.....

Werkwijze

In hoeverre is het secretariaat op de volgende wijze te werk gegaan?

<i>Waar</i>	Op de voorgrond	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	Teruggetrokken
<i>Omvang/grootte</i>	Collegiaal	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	Individueel
<i>Belang</i>	Ambtelijk	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	Extern
<i>Sturing</i>	Voorzitter commissie	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	Opdrachtgever

Toelichting:

.....

In hoeverre is er voldaan aan de volgende randvoorwaarden?:

<i>Opdracht</i>	niet	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	volledig
<i>Tijd</i>	niet	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	volledig
<i>Budget</i>	niet	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	volledig
<i>Unaniem resultaat</i>	niet	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	volledig
<i>Tevreedenheid betrokkenen</i>	niet	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	volledig

Toelichting:

.....

Invloed

Secretariaat heeft :

<i>Tijdschema in handen</i>	niet	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	volledig
<i>Inhoudelijke kennis paraat</i>	niet	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	volledig
<i>De pen vast</i>	niet	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	volledig
<i>Alle stukken beschikbaar</i>	niet	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5	volledig

Toelichting:

.....

Resultaten

Welke van de volgende resultaten werden behaald na uitkomen van het rapport?

<i>Aanbevelingen overgenomen</i>	niet	<input type="checkbox"/> ¹	<input type="checkbox"/> ²	<input type="checkbox"/> ³	<input type="checkbox"/> ⁴	<input type="checkbox"/> ⁵	volledig
<i>Er kwam een nieuwe commissie</i>	Ja	<input type="checkbox"/> ¹	<input type="checkbox"/> ²				Nee
<i>Er werd een nieuwe nota geschreven</i>	Ja	<input type="checkbox"/> ¹	<input type="checkbox"/> ²				Nee
<i>Er kwam een nieuw kabinetsstandpunt</i>	Ja	<input type="checkbox"/> ¹	<input type="checkbox"/> ²				Nee

Toelichting:

.....

Gevolg van het onderzoek

Hoe groot waren de onderstaande gevolgen na uitkomen van het rapport?

<i>Effect</i>	geen	<input type="checkbox"/> ¹	<input type="checkbox"/> ²	<input type="checkbox"/> ³	<input type="checkbox"/> ⁴	<input type="checkbox"/> ⁵	veel
<i>Impact</i>	geen	<input type="checkbox"/> ¹	<input type="checkbox"/> ²	<input type="checkbox"/> ³	<input type="checkbox"/> ⁴	<input type="checkbox"/> ⁵	veel

Typologie

Ziet u het secretariaat als:

<i>1. Penvoerder van de commissie</i>	niet	<input type="checkbox"/> ¹	<input type="checkbox"/> ²	<input type="checkbox"/> ³	<input type="checkbox"/> ⁴	<input type="checkbox"/> ⁵	volledig
<i>2. Liaison van de commissie</i>	niet	<input type="checkbox"/> ¹	<input type="checkbox"/> ²	<input type="checkbox"/> ³	<input type="checkbox"/> ⁴	<input type="checkbox"/> ⁵	volledig
<i>3. Spil & constante factor</i>	niet	<input type="checkbox"/> ¹	<input type="checkbox"/> ²	<input type="checkbox"/> ³	<input type="checkbox"/> ⁴	<input type="checkbox"/> ⁵	volledig
<i>4. Procesmanager</i>	niet	<input type="checkbox"/> ¹	<input type="checkbox"/> ²	<input type="checkbox"/> ³	<input type="checkbox"/> ⁴	<input type="checkbox"/> ⁵	volledig

Toelichting:

.....

Open Vragenlijst

1. Om welke reden heeft u een secretariaatsfunctie aanvaard?

.....
.....

2. Gaat uw voorkeur uit naar ambtelijke of externe secretariaten?

.....
.....

3. Gaat uw voorkeur uit naar een éénmanssecretariaat of een teamsecretariaat?

.....
.....

4. Geloof u in het "primaat van het secretariaat" en waarom wel/niet?

.....
.....

5. Wat is de toekomst van de secretariaten van commissies?

.....
.....

6. Het secretariaat heeft als opdracht: "schrijft het instellingsbesluit; runt het secretariaat; verzorgt de implementatie van het advies." Is het inderdaad zo gegaan en/of is dit gebruikelijk?

.....
.....

Verslag Expertise Secretariaten Bijeenkomst

Datum: 25 augustus 2004

Locatie: Berenschot Utrecht (zaal 3)

Tijd: 12.30-14.00

Aanwezig: Petra; Tanja; Dedan; Mark; Jan Hendrik; Maarten; Jeroen; Diederik; Martin (vz); Caroline (not).

Commissie In 't Veld: crisis rondom Schiphol (eind 1997-1998): binnen 2 mnd een list/uitweg voor bewindslieden verzinnen, hoe om te gaan met acute problemen rondom Schiphol.

Begeleidingscommissie ONL (voorheen TNLI): Begeleidingscommissie die bewindspersoon informeerde: 1997-2003 onder leiding van Van Gelder. Commissie omtrent de besluitvorming van de luchtvaartinfrastructuur in zee.

Leermoment:

- De beiden commissies waren divers van samenstelling en ook divers omtrent de richting die ze op moesten. Het is dan aan een stevig secretariaat die hier een eigen weg in vindt, dat is het leuke. Deze heeft een procesrol om partijen bij elkaar te brengen en die niet meewaait met degene met de grootste mond. Het secretariaat begeleidt samen met de voorzitter het proces. Als de voorzitter ook een mening heeft dan is de secretaris juist de spil met de pen in de hand. Zowel goed contact met voorzitter als met de leden is van essentieel belang.

Commissie Hermans (1995): onderzoek omtrent Betuweroute. Er lagen veel (MER)rapporten. De milieuschade van de Betuweroute is fors, misschien wel te groot. Partijen waren zeer verdeeld en zo werd ook de commissie samengesteld. Het secretariaat bestond uit een gemengd team van Twynstra Gudde en DHV.

Leermoment:

- Merkwaardig dat zo'n politiek proces in bereik komt van zo'n onderzoekscommissie: Den Haag was uitgespeeld en commissie moest de uitkomst geven. Het mandaat van de commissie was heel ruim: de haagse macht lag in handen van de commissie. De voorzitter was vrij onzichtbaar.
- Grote budgetten speelde een rol (oorspronkelijk ging het om 4 miljard gulden, nu 10 miljard gulden).
- Een onderzoekscommissie vraagt heel intensief bezig te zijn met je taak. De structuur van de commissie was duidelijk, maar er zat enorme tijdsdruk op. Waar door politiek jaren over was gedaan, moest commissie in hele korte tijd.

Commissie Elzinga (1998): invoering van de dualisering. De commissie bestond uit burgemeesters (paar wethouders; gemeentesecretaris; hoogleraren). In hele korte tijd moest het secretariaat haar werk doen: in één jaar en 3 maanden moest het rapport worden uitgebracht en eigenlijk ook doorvoering in de wetten. Het secretariaat bestond uit ambtenaren.

Leermomenten:

- Integriteit van het secretariaat: men dacht dat secretariaat gelekt had: het is van belang om onderling integer te zijn om goed te kunnen functioneren.
- Veel inhoudelijke kennis is belangrijk, maar daadkracht moet er ook bij zijn om aan de tijdsdruk tegemoet te komen.
- Zij die in het secretariaat zaten, namen ook de implementatie van de aanbevelingen op de hand.

Commissie Schutte: HBO-fraude: bekostiging van instellingen waren onrechtmatig. 150 instellingen zijn onderzocht door accountants, die in dienst waren van commissie Schutte in periode van één jaar.

Leermoment:

- Mediatingrol tussen enerzijds commissie en anderzijds een uitvoeringsorganisatie (accountants). Voortdurend schipperen en ergens tegenaan trappen.
- Je moet niet te snel “ja” zeggen; je draait jezelf een loer op termijn door druk van commissie/accountants. Je moet voortdurend met haalbare opdrachten komen: je moet alert zijn.
- Communicatie werd veelal verzorgd door het secretariaat.

Commissie Wiegel (secretaris): Rijksdienst (samen met Pien Zaaier)

Commissie Wallage (lid): ICT

Commissie Alders (lid): Toekomst provinciaal milieubeleid

Leermoment:

- Wie schrijft die blijft.
- Plaatsen voor “talentsspotting”: later kan je het gaan maken, met name bij interne secretariaten: soort assesment, leren omgaan met bestuurders, dan doorstromen naar functie als hoofd.
- Je moet goed kunnen formuleren (anekdote: Mark vergat namen bij citaten te plaatsen).
- De selectie van leden komt vaak tot stand via een één-tweetje met voorzitter of contact met ambtelijke top.
- Veel gaat buiten organisatie om: verborgen netwerken. Secretaris krijgt veel informatie, dan kom je onder druk te staan bij commissieleden.
- Invloed via: Concepteksten; Verschijningsdatum; Formulering; Omvang tekst; Deadline; Inbreng leden; Locaties; Aanwezigheid
- In bijlage vind je ook vaak minderheidsstandpunt of afwijkende opvatting

Commissie Schutte

Commissie Fusie van Waterschappen

Ministeriele commissie werkgelegenheidsbeleid (ambtenaar)

Leermoment:

1. Oog hebben voor de inhoudelijke en politieke lijn is belangrijk bij een (ambtelijk) secretariaat
2. Relatie met voorzitter is cruciaal. Eigen inbreng is gebaseerd op goede relatie met de voorzitter.
3. Persoonlijke lijn naar leden van de commissie is cruciaal.
4. Inhoudelijk weten waar het over gaat.
5. Punctualiteit en zorgvuldigheid
6. “Al antwoord geven voordat de vraag is gesteld.” Secretariaat moet ook zo functioneren.

Commissie Oosting (Berenschot ingehuurd onderzoek naar afhandeling gevolgen van de ramp). In de commissie zaten mensen uit bedrijfsleven, wetenschap en politiek.

Leermoment:

- Oosting had eigen mensen meegenomen als secretariaat. Goede ervaring met wie hij al een keer had samengewerkt: goede ervaring (persoonlijke lijntjes: hij nam mensen mee van ombudsman)
- Commissie leek opdrachtgever en secretariaat opdrachtnemer. Secretariaatmedewerker nam onderzoek van Berenschot in zich op.

89

Commissies als effectieve methode voor consultatie en consensusvorming in netwerksamenlevingen?

Een verkenning van het functioneren van recente commissies en hun secretariaten.

- Onderzoeks- en begeleidingsvaardigheid
- Goed contact met de voorzitter is essentieel.
- Goed kunnen schrijven.
- Secretaris die niet actief overkwam, werd ook vervangen

Verkenningcommissie Ruimte Technologie

Belanghebbenden over toekomst van ruimtetechnologie

Onafhankelijke voorzitter en twee secretarissen.

Weinig inbreng van belangrijke mannen, ondanks dat ze de inhoudelijke deskundigheid bezaten.

De secretaris had juist andere competentie door veel te weten van de overheid en samenwerking (en dus geen inhoudelijke kennis)

- Uitkijken dat tekst niet op laatst wordt gewijzigd door een van de leden.
- Rapport had toch wat invloed, door goed rapport.

Waar op heb je kunnen sturen:

- Veel transparantie in rapporten.
- Wetenschappelijk was belangrijk, dus dat lag redelijk vast. Elzinga moest gecoacht worden en daar kan je als secretariaat invloed op uitoefenen. Het adviseren van de voorzitter bij het proces. Vaak commissies heel erg in beslotenheid. Dus als secretaris daarin sturen, bv meer openheid.
- Bepaald deelbelang meer aandacht te laten krijgen.

Opmerkingen:

- Onacceptabel is een secretaris die: instellingsbesluit schrijft; secretariaat runt; implementatie verzorgt.
- Een secretaris moet je de ruimte geven om hun expert rol te kunnen vervullen (dus extern secretariaat)
- “Hete aardappels” worden zo in een commissie geschoven.
- Debeschikbare kennis over departement is beperkt: leg het vervolgens in een commissie en kijken of zij eruit komen. Op departementen is er niet genoeg kennis.
- Het departement vertrouwt zijn eigen mensen niet. De inrichting van secretariaat is strategisch van groter belang dan omvang commissie.
- de commissie moeten zo onafhankelijk worden samengesteld. Het is de meest onderschatte macht van Nederland.
- Onafhankelijkheid is soms wel en soms niet nodig. Bij een lastig conflict dat is het functioneel om mensen bij elkaar te laten komen.
- Ben je zelf onderwerp van onderzoek of niet als departement, dan is keuze van extern secretariaat verstandiger.
- Commissie Berkhout was te onafhankelijkheid.
- Hoeveel ruimte heb je als secretaris om af te wijken. Het zit in de punten, komma's. Er zit ruimte in de richting.

90

Commissies als effectieve methode voor consultatie en consensusvorming in netwerksamenlevingen?

Een verkenning van het functioneren van recente commissies en hun secretariaten.

